



Universidad
Carlos III de Madrid
www.uc3m.es

TESIS DOCTORAL

La Hacienda española en la transición entre el Antiguo Régimen y el Estado Liberal

Autor

Francisco David Lucas Parrón

Director Tutor

Prof. Dr. Manuel Ángel Bermejo Castrillo

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PENAL, PROCESAL E HISTORIA DEL
DERECHO**

TOMO I

Getafe, Octubre de 2017



UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

TESIS DOCTORAL

La Hacienda española en la transición entre el Antiguo Régimen y el Estado Liberal

Autor: *Francisco David Lucas Parrón*

Director Tutor: Manuel Ángel Bermejo Castrillo

Firma del Tribunal Calificador

Firma

Presidente: (Nombre y Apellidos)

Vocal: (Nombre y Apellidos)

Secretario: (Nombre y Apellidos)

Calificación:

Getafe, a de de 2017



UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

AGRADECIMIENTOS

A mi esposa, amiga y compañera, Merche, mi apoyo constante. Pasado, presente y futuro. Sin ella y su empuje no hubiera vuelto a retomar mis estudios y hacer el doctorado que siendo joven no pude realizar.

A mis maravillosos hijos, Roberto y Susana, que son mi aliento diario, la chispa de la vida y mi razón para seguir avanzando.

A mi Director de Tesis, Manuel Ángel Bermejo Castrillo, que siempre ha sido un gran facilitador, un excelente guía y una persona comprensiva que me ha enseñado a progresar en el cautivador mundo de la investigación.

Todos ellos son parte fundamental de este trabajo.



UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

INDICE GENERAL DE LA TESIS (TOMOS I - II)

TOMO I

INDICE DE TABLAS.....	13
INDICE DE ABREVIATURAS	14
INTRODUCCIÓN.....	15
1. Objetivos de la tesis.....	15
2. Marco espacial, cronológico y temático	25
3. Metodología.....	29
4. Marco historiográfico y fuentes utilizadas	32
5. Estructura.....	41

PARTE I

LA HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA AL FINAL DEL ANTIGUO RÉGIMEN

CAPÍTULO I. EL PROGRAMA REFORMISTA DEL SIGLO XVIII.....	46
1.1. El refuerzo del poder del Estado	46
1.2.El fortalecimiento de las estructuras económicas y productivas.....	57
CAPÍTULO II. LA HACIENDA PÚBLICA A COMIENZOS DEL SIGLO XVIII.....	70
2.1. La Hacienda Pública: fiel reflejo de la organización territorial del Estado..	76
2.2. Ausencia de unidad en el sistema fiscal	82
2.3. La Hacienda en la Corona de Castilla.....	87

2.3.1. Rentas provinciales e impuestos interiores.....	91
2.3.2. Rentas estancadas y rentas de aduanas	96
2.3.3. Contribuciones eclesiásticas, rentas patrimoniales y rentas sobre la nobleza.....	98
2.3.4. La Hacienda en los territorios forales vascos	101
2.4. La Hacienda en la Corona de Aragón.....	105
2.4.1. El Reino de Aragón	107
2.4.2. El Principado de Cataluña	110
2.4.3. El Reino de Valencia	112
2.4.4. El Reino de Mallorca.....	115
2.5. La Hacienda en el Reino de Navarra	119
2.6. La Hacienda Real y su organización	123
 CAPÍTULO III. LOS PROYECTOS DE REFORMA DURANTE EL S. XVIII1 ..	132
3.1. Reformas para equiparar fiscalmente los reinos y territorios	139
3.2. Reformas tendentes a lograr una mayor uniformidad fiscal.....	150
3.3. Reformas para simplificar la Administración y mejorar los sistemas de recaudación	157
3.4. Medidas para modificar las bases del sistema tributario	170
3.4.1. La Única Contribución	176
3.4.2. La Contribución de frutos civiles de 1785.....	185
3.4.3. Reformas parciales	188
3.5. Medidas tendentes al aumento de los recursos tributarios con el impulso de la economía y el comercio	195
3.5.1. Política agraria.....	199
3.5.2. Liberalización del comercio con América.....	202

3.5.3. Lucha contra el fraude fiscal y el contrabando	206
CAPÍTULO IV. CRISIS EN LA HACIENDA DEL ANTIGUO RÉGIMEN	211
4.1. Crisis financiera y fiscal	213
4.2. Crisis social y política, la quiebra de la monarquía	233
 PARTE II LAS PRIMERAS REFORMAS LIBERALES 	
CAPÍTULO V. EL PRIMER INTENTO LIBERAL DE REFORMA CON LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ	252
5.1. La Hacienda durante la guerra de la Independencia	257
5.1.1. La Consulta al país de 1809	270
5.1.2. Primer intento de reforma	274
5.1.3. El Estatuto de Bayona	284
5.2. La Cortes de Cádiz y la reforma	294
5.2.1. Informe de la Junta Especial nombrada por la Regencia para analizar el sistema de única contribución	299
5.2.2. La aprobación de la Constitución, la Comisión extraordinaria de hacienda de 6 de julio de 1813 y debates parlamentarios	302
5.2.3. Nuevo plan de contribuciones públicas	331
 CAPÍTULO V. EL SEXENIO ABSOLUTISTA	 345
6.1. El Real Decreto de 31 de agosto de 1815 y el Real Decreto e Instrucción General de rentas reales de 1816	348

6.2. La reforma de Garay de 1817	355
--	-----

TOMO II

INDICE DE TABLAS. TOMO II	366
---------------------------------	-----

CAPITULO VII. EL SEGUNDO INTENTO LIBERAL DE REFORMA. EL TRIENIO LIBERAL	367
--	-----

7.1. Primera legislatura del Trienio	373
--	-----

7.1.1. Situación de la Hacienda Pública	374
---	-----

7.1.2. Plan para la reforma de la Hacienda Pública	379
--	-----

7.1.3. Las contribuciones directas	386
--	-----

7.1.4. Las contribuciones indirectas	393
--	-----

7.1.5. Dictámenes de la Comisión de Hacienda	402
--	-----

7.1.6. Debates parlamentarios.....	404
------------------------------------	-----

7.1.7. Aprobación del Plan de Reformas	410
--	-----

7.2. Segunda legislatura del Trienio	412
--	-----

7.2.1. Análisis de la aplicación efectiva de las reforma s y obstáculos	
---	--

Encontrados	414
-------------------	-----

7.2.2. Nuevas medidas planteadas por Canga Argüelles	427
--	-----

7.2.3. El nuevo proyecto de un Sistema General de Hacienda.....	439
---	-----

7.2.4. Debates en las Cortes y aprobación del proyecto	448
--	-----

7.3. Tercera legislatura, 1822	455
--------------------------------------	-----

7.3.1. Primera etapa de la tercera legislatura	458
--	-----

7.3.2. Segunda etapa de la tercera legislatura.....	477
7.4. Novedades hacendísticas del Trienio Liberal.....	490
CAPÍTULO VIII. LA DÉCADA OMINOSA.....	498
8.1. La reforma de López Ballesteros.....	502
8.2. Reforma administrativa.....	512

PARTE 3

LA DEFINITIVA TRANSICIÓN. LA REFORMA DE MON-SANTILLÁN

CAPÍTULO IX. LA REFORMA DE 1845.....	518
9.1. El inmovilismo de los primeros años (1833-1845).....	521
9.2. La definitiva transición en la reforma de Mon-Santillán.....	533
9.2.1. La propuesta de la Comisión.....	539
9.2.2. El proyecto de Presupuestos Generales para 1845.....	541
9.2.3. Dictamen de la comisión y votos particulares.....	554
9.2.4. Debates parlamentarios.....	560
9.2.5. Elementos identificadores de la reforma.....	609
9.3. Principales novedades fiscales.....	621
9.3.1. Contribución territorial sobre la propiedad inmobiliaria.....	621
9.3.2. El Derecho de Hipoteca.....	631
9.3.3. Contribución Industrial y de Comercio.....	637

9.3.4. Impuesto sobre el consumo de especies determinadas	645
9.3.5. Contribución sobre impuestos	648
9.4. Influencias internacionales de la reforma	651
9.4.1. Francia	653
9.4.2. Reino Unido	667
9.4.3. Otras influencias	677
 CONCLUSIONES	 687
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	711
Fuentes	711
Bibliografía	718

INDICE GENERAL DE TABLAS (TOMOS I - II)

TOMO I

Tabla 1. Comparación fiscal antiguos reinos en 1722	88
Tabla 2. Distribución encabezamientos para pueblos y consulados y comercio	219
Tabla 3. Cuotas señaladas para cada provincia con la nueva contribución directa (14/09/1813)	343

TOMO II

Tabla 4. Resumen anual gastos públicos para 1820	377
Tabla 5. Importe de los productos de las rentas e ingresos de la tesorería para 1820	379
Tabla 6. Cuadro general Presupuesto del Estado para 1821	411
Tabla 7. Comparativa exportaciones del Reino Unido a España y Gibraltar	485
Tabla 8. Propuesta de gastos del presupuesto para 1835	522
Tabla 9. Ingresos procedentes de la contribución sobre la propiedad inmobiliaria entre 1845-1855	627
Tabla 10. Evolución del derecho de hipoteca entre 1845-1855	635
Tabla 11. Evolución de la contribución industrial y de comercio entre 1845-1855	642
Tabla 12. Evolución del número de contribuyentes de la contribución industrial y de comercio entre 1845-1855	643
Tabla 13. Evolución recaudación del impuesto sobre el consumo de determinadas especies entre los años 1846-1855	648

INDICE DE ABREVIATURAS

ACD	Archivo del Congreso de los Diputados.
AGS	Archivo General de Simancas.
AHN	Archivo Histórico Nacional.
ANH	Academia Nacional de la Historia.
CEPC	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
CSIC	Centro Superior de Investigaciones Científicas.
ESC	Économies, Sociétés, Civilisations.
EUNSA	Ediciones Universidad de Navarra, S.A.
FNMT	Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.
ICO	Instituto de Crédito Oficial.
IEF	Instituto de Estudios Fiscales.
IEM	Instituto de Estudios Madrileños.
IEP	Instituto de Estudios Políticos.
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública.
UC3M	Universidad Carlos III de Madrid.
UNED	Universidad de Educación a Distancia.
VV AA	Varios Autores.
RAE	Revista Asturiana de Economía.
RAJYL	Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

INTRODUCCIÓN

1. Objetivos de la tesis.

El siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX se han convertido en dos referentes obligados para estudiosos e investigadores de la Hacienda Pública para comprender los procesos de transformación fiscal y de la administración tributaria en España. El período se erigió en un laboratorio, aprovechando el momento de cambios políticos, económicos y sociales que se vivía en Europa, para experimentar con nuevas fórmulas, que pretendieron modificar los principios sobre los que se había sustentado la tributación y, por tanto, también, la hacienda española.

Este planteamiento ilustra alguna de las razones que me indujeron a fijar mi atención en este espacio de tiempo, que, aunque muy amplio en la secuencia temporal, considero imprescindible para entender las profundas transformaciones en la concepción del tributo y en la organización administrativa ante el reto de hacer de la hacienda española una estructura moderna y con capacidad de obtención de recursos suficientes para dar solución a las necesidades que se reclamaban desde el país.

Además, desde el ámbito específico de la ciencia del derecho, existe un motivo de mayor peso para dirigir la mirada hacia esta etapa, como es la influencia que las nuevas ideas liberales y las surgidas de la Ilustración y de la Revolución Francesa ejercieron en la configuración de la Hacienda Pública en España. Novedades sustentadas en las primeras experiencias democráticas, en el afianzamiento de

principios básicos como la separación de poderes, el nacimiento del concepto de nación, el reconocimiento de libertades individuales y la eliminación progresiva de privilegios, el surgimiento del derecho de ciudadanía y el respeto de los derechos humanos, la protección de la propiedad privada y el impulso del libre mercado. Postulados que provocaron cambios fundamentales en la concepción del tributo sobre la base de principios básicos como los de legalidad, generalidad e igualdad. Una nueva construcción del Estado que suponía un esfuerzo de proporciones excepcionales por cuanto se enmarcaba dentro de momentos de gran tensión política, social y económica como los se vivieron en España, especialmente entre el último cuarto del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX.

De esta manera, el tema principal abordado en la tesis doctoral es el estudio de la transición de la Hacienda Pública española entre el Antiguo Régimen y el Estado Liberal. Es necesario analizar las causas, precedentes, experiencias y resultados de los planes de reforma para poder comprender, y por tanto plantear el primer objetivo de esta investigación, dilucidar si la Hacienda española también se vio influenciada y, por tanto inmersa en modificaciones estructurales derivadas de los grandes cambios de la época y si hubo una verdadera transformación hacendística o, por el contrario, si en España no fue sustancial y nunca se produjo una evolución hacia las máximas liberales. Es por todo ello que en el desarrollo de este estudio analizamos si se produjeron los cambios y, en el caso de que la respuesta fuera afirmativa, qué repercusión e influencia pudieron ejercer en los procesos de modernización de la Hacienda Pública española.

Paradójicamente, y a pesar de tratarse de un período de una gran trascendencia en España, como ampliaremos en el apartado dedicado a la bibliografía de esta introducción, existe poca literatura científica que lo haya estudiado en su totalidad y haya analizado sus causas y resultados. Sorprende la ausencia de un número de investigaciones acorde a la importancia de la época, que comprendan toda esta amplia etapa y que expliquen las profundas transformaciones que se produjeron en la hacienda pública con las nuevas ideas ilustradas, con la quiebra del Antiguo Régimen y con el surgimiento del nuevo Estado Liberal. Una revisión exhaustiva de las investigaciones más relevantes remarca la calidad de las mismas, pero a la vez la falta de globalidad para hacer un análisis completo de un proceso con profundas modificaciones en la configuración de la estructura hacendística, muy ligado a los cambios jurídicos, políticos, sociales y económicos del momento.

Es por ello que el trabajo avanza con el análisis de una idea fundamental que surge, se extiende y se generaliza en los ámbitos intelectuales, con el nuevo pensamiento ilustrado, y que se convierte en el segundo objetivo de estudio de esta tesis: la necesidad de acometer una reforma del sistema tributario español. Proyecto que, posteriormente, sería largamente debatido y demandado en la sociedad española de los siglos XVIII y XIX. Tratamos de analizar si el ordenamiento del Antiguo Régimen era ineficaz para dotar a las arcas públicas de recursos suficientes para poder proporcionar solución a los graves problemas estructurales de España, si era precisa una configuración diferente de la Hacienda Pública para poder hacer frente a los crecientes gastos del Estado y si, también, era demandada una nueva visión

tributaria cercana a las nuevas ideas emergentes. Para ello, he realizado una revisión exhaustiva de los diferentes procesos reformistas durante el siglo XVIII que tuvieron por objetivo la modernización de la recaudación y del modelo fiscal español, y de los muchos y serios problemas encontrados, debidos, principalmente, a la estructura vigente en la organización territorial del Estado, que había mantenido los sistemas de tributación históricos derivados de la división de los antiguos reinos que se habían agregado para la conformación de la monarquía hispánica. No existía un régimen tributario único, siendo su característica principal el pluralismo jurídico en el que concurría más de una instancia con capacidad impositiva general con sus respectivos aparatos burocráticos. Falta de uniformidad que, como ya apuntaron los ilustrados, supuso un lastre para la modernización del país y para la obtención de ingresos que pudieran financiar los ingentes gastos del Estado. Situación que se complicaba por la pervivencia de privilegios en la nobleza y el clero y por la fiscalidad de la Iglesia, que disponía de un sistema tributario paralelo al del Estado y con una capacidad recaudatoria incluso más grande que la de éste.

De este desarrollo surge un tercer objetivo como es el estudio de cuál fue la influencia en la conformación de la Hacienda Pública de las ideas principales surgidas durante la ilustración como fueron las del centralismo y la unidad jurídica en todos los territorios que componían los antiguos reinos y, paralelamente, la de modernización de las estructuras administrativas. Es por ello que se estudia si los monarcas borbones determinaron que el viejo ordenamiento era insuficiente para los nuevos retos, generando la idea de una reforma en profundidad de la Hacienda Pública o, por el

contrario, lo consideraron suficiente para poder afrontar los cambios que se reclamaban. Para ello, en la tesis se investigan cuatro vertientes principales: los posibles procesos de reducción de la pluralidad entre los diferentes reinos y territorios o la pervivencia de los mismos, la influencia que pudieron tener las nuevas ideas de modificación del modo de reparto de los recursos públicos, las nuevas tendencias de modernización de la administración para obtener una mayor capacidad recaudatoria y su repercusión en España y, finalmente, si se persiguió una mayor equidad en el sistema fiscal o, por el contrario, esta no estuvo en la agenda reformista.

De esta manera, incidiré en los diferentes intentos de reforma, siendo las primeras las que se iniciaron con la aprobación de los Decretos de Nueva Planta y con la modificación del sistema de aduanas. Cuáles fueron los resultados de los mismos y porque comenzó a extenderse la idea de una única contribución. Ello nos conduce a un plan reformista que se ha conocido en la historiografía como Reforma de Ensenada, que contaba con el precedente de la Carta de Zavala y Auñón dirigida a Felipe V en 1732, por la que se planteaba la posibilidad de la reducción de figuras fiscales, y que tenía como fundamento los modelos impositivos de los reinos de la antigua corona de Aragón. La propuesta de Ensenada fue, sin duda, el proyecto más ambicioso del siglo XVIII en España, tanto por la pretensión de modernización de la administración como por el intento de establecer un mejor reparto de la carga fiscal en función de la riqueza, la eliminación progresiva de privilegios y la implantación de medidas efectivas para un verdadero impulso económico del país. Es preciso

determinar si la misma supuso un avance o por el contrario fue un retroceso en los procesos de transformación hacendística y cuál fue su influencia posterior.

En el estudio también analizaremos otras propuestas realizadas durante el siglo XVIII, que aunque de menor calado, es preciso conocer por la repercusión que las mismas pudieron llegar a ejercer: la reforma de 1785, conocida como de Frutos Civiles, propuesta por Cobarrús, la reforma Lerena, que planteó una modificación sobre los encabezamientos, los descuentos de sueldo de 1794, la impulsada por Caamaño, que estaba sustentada en una figura proporcional denominada diezmo patriótico o impuesto sobre toda clase de frutos y la contribución sobre legados y herencias de 1798.

Para hacer una buena investigación no podemos obviar la inestabilidad económica del país, que provocaba una crónica insuficiencia de recursos y la urgencia de ingresos con los que satisfacer las muchas necesidades existentes en la época. Es por este motivo que estudiaremos, como cuarto objetivo, cuál fue la influencia de estos factores y cómo determinaron la elaboración de las reformas reclamadas. Pero no solo analizaremos la posible incidencia de estos factores, puramente hacendísticos o económicos, sino que deberemos completar el análisis con la reacción a los cambios por parte de la población o de sectores muy influyentes como la nobleza y el clero y con la repercusión de la crisis política, económica y social desencadenada con las guerras finiseculares del siglo XVIII, la invasión napoleónica, la Guerra de la Independencia, la pérdida de las colonias americanas y la quiebra del sistema

monárquico absolutista. Un quinto objetivo lo he centrado en profundizar en las causas de porqué se intensificaron los debates sobre la reforma tributaria y si tuvieron la misma incidencia en nuestro país que en el entorno europeo. Especial trascendencia merece el estudio de lo ocurrido a partir de las Cortes de Cádiz, con la quiebra del sistema del Antiguo Régimen y la apertura de un nuevo tiempo político. De este examen la tesis intenta determinar si el pensamiento hacendístico siguió evolucionando paralelamente a los nuevos postulados democráticos o, por el contrario, estuvo al margen de los mismos. Las haciendas públicas de un gran número de países del entorno europeo se vieron modificadas por los principios de igualdad y capacidad tributaria, proporcionalidad entre el impuesto y la renta disponible y generalidad y responsabilidad colectiva ante la exigencia de atender a las obligaciones de sufragar los gastos del Estado. En la tesis pretendo esclarecer si se introdujeron estos principios básicos en la hacienda española, o por el contrario, las resistencias que se produjeron, tanto por parte de los antiguos estamentos, nobleza y clero, como por la población o por los territorios históricos que conformaban la monarquía hispánica fueron suficientes para frenar su llegada a España.

No menos importante, para analizar correctamente el período, es el estudio de lo ocurrido durante el sexenio absolutista con experiencias como la conocida como Contrarreforma de González Vallejo de 1815 y la reforma de Garay en 1817 estudiando cuál fue su contenido y la repercusión que tuvieron en España. Especial atención dedico en esta investigación al Trienio Liberal, por ser un período de excepcional profusión legislativa, quizás el mayor en todo el siglo XIX. Nunca se

realizaron tantas propuestas de reforma en tan poco espacio de tiempo. Fue, además, la primera vez que se intentaron aplicar los fundamentos jurídicos de la Constitución de 1812. De esta manera, y como sexto objetivo, debemos determinar si ocurrió lo mismo en el ámbito tributario y si existió, si tuvo alguna influencia en procesos de reforma posteriores y si se consiguieron implantar principios vigentes en la Carta Magna de 1812, base del nuevo orden social, a lo largo de los diferentes momentos políticos, como fueron la generalidad del pago de los tributos, la igualdad en el reparto de la carga tributaria, la eliminación de privilegios fiscales, la uniformidad del sistema tributario, la capacidad económica como elemento fundamental en las obligaciones fiscales y la modernización de la administración o, por el contrario, se mantuvo el *estatus quo* que defendían el monarca y los estamentos nobiliario y clerical.

Siguiendo el orden cronológico, la tesis avanza para determinar, como séptimo objetivo, si la Década Ominosa supuso una verdadera involución fiscal y la vuelta al sistema tributario del Antiguo Régimen o, por el contrario, si se produjeron avances en el ámbito tributario y qué posibles repercusiones pudo tener esta etapa en la fiscalidad en España. En este período es fundamental conocer cuál llegó a ser la influencia en la hacienda española de un hecho trascendental como fue la desamortización de Mendizábal, en 1837, al suponer un cambio de extraordinaria importancia en los derechos de propiedad en nuestro país.

Otro de los objetivos marcados, el octavo, es determinar si con los cambios aprobados en la Reforma impulsada por Món y Santillán en 1845 se produjo la definitiva transición entre la fiscalidad del Antiguo Régimen y la consolidación de la nueva del Estado Liberal, suponiendo la implantación de los nuevos cimientos de la tributación moderna en España y la ruptura definitiva con los viejos preceptos tributarios o, por el contrario, el cambio no se produjo y no existió, por tanto, en España un proceso similar al vivido en los países de su entorno europeo, quedándose al margen de las nuevas tendencias hacendísticas y fiscales que fueron la base de una concepción distinta del tributo.

De este análisis surge el noveno de los objetivos de la investigación, que es poder discernir si se produjo una progresión social y económica o una simple evolución del impuesto y si la posible transformación en materia tributaria estuvo ligada a los cambios sociales, económicos y políticos que se estaban produciendo en España. El estudio ha intentado integrar las reformas tributarias en una realidad histórica más completa, en la que fue determinante la configuración de un sistema tributario en una evolución conjunta con el desarrollo de las nuevas ideas políticas y económicas derivadas de los preceptos liberales. Es necesario clarificar si existió una línea de continuidad entre los cambios sociales, políticos y económicos con la transformación de la hacienda pública española y si su influencia fue determinante en la misma o, por el contrario, se produjo una desconexión entre los cambios fiscales y la realidad que se vivía en España

Como décimo objetivo queremos profundizar en una cuestión fundamental, que hasta la fecha no se había incorporado a ninguna de las reformas intentadas, en los siglos XVIII y XIX, como lo es la relativa a las causas de la ausencia de aceptación popular. Los proyectos intentados no habían contado con la conformidad de la población general lo que había sido una de las razones de su fracaso. Debemos determinar cuáles fueron los motivos de esta desaprobación y sus consecuencias. Por último, si fue posible invertir esta tendencia y, en el caso de que así fuera, qué acciones se realizaron para conseguirlo.

Finalmente, y como último objetivo de la tesis, y quizás el más indicativo de la misma por ser el eje central del trabajo de investigación, intento clarificar si se produjo una nueva configuración del sistema tributario español, que fuera la base de la hacienda moderna en España. Es preciso aclarar si los cambios de Món-Santillán fueron tan importantes, si supusieron transformaciones significativas y si se alcanzó un cambio relevante con respecto al período precedente. Debemos determinar si se produjo una identificación entre la legalidad, los principios liberales y la efectividad en la recaudación. Si se introdujo la racionalidad con un nuevo sistema, que fuera aceptado socialmente, y si se afianzaron en el ordenamiento jurídico español principios básicos de la hacienda pública moderna como eran la igualdad ante el tributo, la reserva de ley en materia tributaria, el tener en cuenta la capacidad económica para establecer la obligación, la generalidad del pago de impuestos, la nueva concepción liberal del tributo, la preeminencia de la tributación directa y la modernización de las estructuras administrativas.

2. Marco espacial, cronológico y temático.

Aunque ya hemos indicado en el apartado anterior los diferentes hitos en la evolución de la hacienda pública española que vamos a estudiar en esta tesis parece necesario hacer algunas aclaraciones respecto al marco espacial, cronológico y temático objeto de la presente investigación con la finalidad de que el lector entienda varias de las decisiones adoptadas en la configuración de la misma.

La primer clarificación que debemos realizar es en referencia a la conveniencia de dar una explicación del porque la investigación comienza con la llegada de los borbones al trono español y no se inicia en periodos anteriores. Es evidente que para acometer este estudio no podía retroceder *sine die* en la historia de España para poder encontrar los precedentes de las reformas del siglo XIX, y también lo es que la historia no empieza en un punto concreto al margen de los acontecimientos anteriores. Y aunque lo ocurrido en la reforma de 1845, así mismo es heredero de precedentes de épocas anteriores, con la llegada al trono del Felipe V se produce un cambio sustancial, con el intento de eliminar el pluralismo fiscal existente, de unificar el ordenamiento jurídico, tanto en el ámbito territorial como en la fiscalidad paralela que ejercía la Iglesia Católica, y de explorar nuevas formas tributarias que permitieran la simplificación y la reducción de figuras fiscales y una mayor eficacia y eficiencia con la aceptación de nuevos conceptos del impuesto. Supone la apertura de un debate sobre la necesidad de acometer reformas estructurales en la Hacienda española que hasta la fecha no se habían producido con tanta intensidad como se alcanzará en el

siglo XVIII, llegando, incluso, a cuestionar en los debates intelectuales los privilegios fiscales de los que disfrutaban los estamentos clerical y nobiliario. Cambios que enlazaban con las propuestas que se realizaban en casi todos los ámbitos de la administración y de la sociedad derivados de los nuevos movimientos ilustrados. Comenzaba, por tanto, un proceso cuyo objetivo fue la modernización de la recaudación y del modelo fiscal español y que ha sido el elemento fundamental de decisión para iniciar la tesis en ese momento histórico.

La segunda cuestión que debemos aclarar es por qué no se incluyen en el estudio los territorios coloniales siendo parte de España, la mayoría de ellos, hasta los años veinte del siglo XIX. La razón estriba en que la transición de sus ordenamientos del Antiguo Régimen al Estado liberal no se produjo con su pertenencia a España sino que se realizó una vez conseguida la independencia de la metrópoli, a excepción de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, territorios cuyas realidades jurídicas no tuvieron, en materia fiscal, una gran influencia en los cambios producidos hasta la transición culminada con la Reforma de Mon-Santillán, como se atestigua en la escasa referencia que se produjo en los debates parlamentarios estudiados, en las decisiones adoptadas, en las reformas propuestas y en la bibliografía existente. Si bien es cierto que en las Cortes de Cádiz hubo representación de diputados de los diferentes territorios ultramarinos, también lo es que se vivían tiempos de gran agitación colonial, que fueron el preludio de los procesos de independencia que se produjeron en la mayor parte de ellos y que fueron desvinculando, en un primer momento de manera progresiva, y con la independencia de manera abrupta, sus

ordenamientos jurídicos y sus sistemas tributarios del de España. Además, su sistema fiscal siempre fue dependiente del castellano tanto antes de los decretos de nueva planta como en el surgido después con las reformas del siglo XVIII, derivado del de Castilla. Por todas estas razones, no se ha incorporado una referencia a la hacienda colonial, por la escasa incidencia que tuvo en los cambios producidos en el territorio europeo, aunque, sin embargo, puede ser susceptible de un estudio interesante y apasionante, que merecería un trabajo exhaustivo.

Una tercera aclaración la tenemos que realizar respecto a la fecha marcada como meta en la investigación. Considero que los cambios impulsados por Mon y Santillán son la culminación de un proceso de reformas iniciadas por los ilustrados y continuadas durante la Constitución de Cádiz y el Trienio Liberal. Se produjo un cambio muy significativo de la hacienda pública en España con el asentamiento de principios fundamentales como los de legalidad, igualdad, generalidad y capacidad económica en nuestro ordenamiento tributario, la puesta en marcha de cambios que marcarán el devenir de la fiscalidad contemporánea, como la preeminencia de la tributación directa sobre la indirecta y un inicio de modernización de las estructuras de gestión con resultados óptimos en cuanto a la recaudación. Después de 1845 continuarían produciéndose cambios, pero sustentados sobre la base hacendística implantada en ese año que supuso una transformación definitiva respecto a la tributación del Antiguo Régimen, tanto por los principios constitucionales, democráticos y liberales instituidos por las nuevas figuras impositivas que sirvieron de fundamento para las que posteriormente se irían aprobando, como por la aceptación popular que de las

mismas se logró, y por haber incorporado, definitivamente, en el ordenamiento jurídico español una nueva concepción del tributo y de la tributación.

Una cuarta aclaración a realizar es la de remarcar dos hechos significativos que precedieron a la reforma de Mon-Santillán y a los que dedicamos especial atención en este trabajo: la Constitución de Cádiz y el Trienio Liberal. A la primera porque con ellas se impusieron nuevos fundamentos, sustentados en los conceptos liberales de nación y soberanía, que implicaron la aplicación de trascendentales principios (legalidad, universalidad e igualdad) en la hacienda pública española, siendo la primera vez que se concibe un ordenamiento tributario unificado para todo el Estado, en el que se incorporaba el principio de capacidad económica de los obligados tributarios y se abordaba la eliminación o reducción de los privilegios de nobleza y clero. En cuanto al segundo, el Trienio Liberal, porque fue un banco de experimentación y aplicación de reformas que serían previas a la definitiva de 1845, con la aprobación de nuevas figuras tributarias y la implementación real de los principios implantados en las cortes gaditanas. Además, en este último período con una profusión legislativa sin parangón en la historia reciente de España, que produjo tres planes de reformas hacendísticas en los tres años que duro la experiencia liberal.

3. Metodología.

En cuanto a la metodología utilizada en la tesis doctoral, se inicia estudiando cuál era la situación de partida en los territorios que componían la corona española a comienzos del siglo XVIII. Con un ordenamiento caracterizado por el pluralismo jurídico derivado de los antiguos reinos españoles, y de los territorios forales que los integraban, que era fiel reflejo de la organización territorial del Estado, con la pervivencia de sus tributos y de sus capacidad para poder oponerse a las decisiones de la corona. Se estudian los sistemas tributarios de la Corona de Castilla (con la especificidad de los territorios vascos), de la Corona de Aragón (integrada por los reinos de Aragón, Valencia, Baleares y el Principado de Cataluña, cada uno de ellos con su ordenamiento jurídico) y la corona de Navarra. Además, se profundiza en la falta de unidad fiscal del Estado, también debida a que la Iglesia Católica tenía la capacidad de tener su propio sistema tributario paralelo al del Estado.

La segunda cuestión será analizar los proyectos reformistas del siglo XVIII, considerados necesarios para consolidar el absolutismo ilustrado, reforzar la figura del monarca mediante la uniformización legal y la centralización del poder, creando una estructura administrativa eficaz, que fuera menos costosa que hasta ese momento, con recursos suficientes y puesta al servicio de las reformas que se querían plantear. Cambios que se debían realizar en la función pública mediante la centralización de las responsabilidades de gobierno y la unificación legal y económica del Estado. Una visión que chocaba con la herencia de los antiguo reinos, que siempre pretendieron

perpetuar sus estructuras administrativas y su derecho propio como seña de identidad histórica y como signo de no sumisión al poder central. Proyectos que, además, se encontraron con la nobleza y el clero que se resistían a perder sus privilegios.

En tercer lugar, nos adentramos en los proyectos de reforma derivados de los principios democráticos de la Constitución de Cádiz, con una nueva visión de la fiscalidad derivada de los intensos acontecimientos políticos, de los planes de transformación del Trienio Liberal, con una profusión legal en materia tributaria sin precedentes en la historia de España en la que aparecen nuevas figuras y se comienzan a aplicar de manera efectiva las primeras reformas, de los retrocesos absolutistas tanto en la restauración borbónica de 1814 como son la vuelta al absolutismo de 1823 como ejemplos de la resistencia permanente del viejo ordenamiento jurídico, para culminar con la Reforma de Món Santillán de 1845, que supuso una gran transformación e instauró las bases de la hacienda pública moderna española. De todos estos momentos estudiamos los nuevos conceptos tributarios, la nueva visión del impuesto, la influencia del pensamiento liberal en las reformas, los acalorados debates parlamentarios y políticos que se produjeron, los problemas encontrados en cada etapa y los éxitos o fracasos de cada uno de los planes reformistas.

En este trabajo de investigación también dedicamos un subcapítulo al análisis del derecho comparado, incorporado en el desarrollo y explicación de la reforma de Món-Santillán, con el objetivo de poder tener una visión más completa con las posibles

influencias de los sistemas fiscales europeos o de otras latitudes en los intentos de cambio llevados a efecto en nuestro país. Unos con más incidencia, como fueron el francés en el apartado fiscal y el inglés en el económico, y otros con menor importancia, pero que fueron estudiados y tenidos en cuenta por los legisladores que implementaron las reformas (sistemas fiscales de Austria, Prusia y Estados Unidos), como se atestigua en los debates parlamentarios recogidos en los diarios de sesiones de las Cortes.

Además, he pretendido en esta tesis, ampliar el enfoque del análisis y el ámbito de la investigación, entendiendo que en las reformas fiscales no solo influyó el pensamiento hacendístico, sino que tuvieron una especial importancia las tensiones y transformaciones políticas, económicas y sociales. Con la revolución liberal surge un nuevo régimen fiscal que pretende acabar con la desigualdad social y territorial ante el impuesto, lo que es de vital trascendencia en la conformación del nuevo orden tributario en España. Idea que coincide con la de los hacendistas del siglo XVIII y XIX, que reclamaban cambios estructurales en todos los sectores y ámbitos para, de esta manera, acometer un cambio integral en el país. La reforma de la hacienda era insuficiente si no iba acompañada de modificaciones en los sectores productivos y en los comportamientos sociales. La falta de equidad fiscal era preciso corregirla con un sistema que pudiera repartir la obligación tributaria entre todos los contribuyentes mediante una fiscalidad de carácter directo.

4. Marco historiográfico y fuentes utilizadas.

Marco historiográfico

Desde el punto de vista de la historiografía este trabajo de investigación se presenta como un estudio descriptivo y analítico de una de las transformaciones más significativas experimentadas en la España contemporánea. Cambios que han supuesto la base de la hacienda pública moderna en nuestro país y que se ajustaban a las nuevas exigencias políticas, jurídicas y económicas derivadas de los procesos revolucionarios de finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX. Todo el período analizado en esta tesis, que abarca siglo y medio de duración, ha sido estudiado con desigual atención por parte de los investigadores. Mientras que los procesos reformistas del siglo XVIII han merecido una gran profusión de trabajos, especialmente los dedicados a las reformas de Ensenada y Lerena, al igual de la reforma de Mon-Santillán, el resto del siglo XIX, las reformas de Cádiz y las del Trienio Constitucional, han despertado una menor atención. En todo caso, han sido pocos los autores que se han adentrado en el estudio en su conjunto de todo este vasto espacio de tiempo. Si he podido examinar trabajos que han profundizado en varios de los períodos específicos que conforman esta tesis y que es imprescindible estudiar por su gran calidad y por su análisis científico del período. Destacan los realizados por Fontana¹, Artola², Comín³, Estapé⁴ y Lasarte⁵, entre otros. Sin embargo, considero

¹Fontana Lázaro, J., *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820*, Barcelona, Ariel, 1971. *Hacienda y Estado en la crisis del antiguo régimen español: 1820-1833*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (en adelante IEF), 1973. *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*, Barcelona, Crítica, 1979.

que faltaba realizar una investigación global, abarcando toda la etapa, en la que se pudiera visualizar, de una manera más nítida, la transición de la hacienda pública desde el Antiguo Régimen al Estado Liberal.

Los trabajos más completos han venido de la mano de Fontana, Artola y Comín. El primero centrado en la transformación de la hacienda pública con la quiebra de la monarquía absoluta, la crisis del sistema del Antiguo Régimen y el nuevo sistema nacido de las revoluciones liberales, con especial atención con los cambios producidos con la Constitución de Cádiz y en las etapas posteriores hasta la reforma de Mon-Santillán. En sus estudios se hace una referencia introductoria al sistema fiscal del Antiguo Régimen, pero sin ofrecer el panorama general que creo necesario para poder entender los cambios realizados en el siglo XIX.

La hacienda del gobierno central en los años de la guerra de la Independencia (1808-1814), Alicante, Instituto Gil Albert, 1986. “El alimento del Estado: Política y Hacienda en el despotismo ilustrado”, en *Hacienda Pública Española*, nº 108-109, (1987), pp. 157-168. *Hacienda y Estado, 1823-1833*, 2ª ed., Madrid, IEF, 2001. *La revolución liberal. Política y Hacienda. 1833-1845*, 2ª ed., Madrid, IEF, 2001.

²Artola Gallego, M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza Editorial, 1982. *Antiguo Régimen y Revolución liberal*, Barcelona, Ariel, 1983. *La Hacienda del siglo XIX, progresistas y moderados*, Madrid, Alianza Universidad, 1986.

³Comín, F., *Hacienda y economía en la España Contemporánea 1800-1936*, Madrid, IEF, 1988. *Las cuentas de la hacienda preliberal en España (1800-1855)*, Madrid, Servicio de estudios del Banco de España, 1990. *Historia de la hacienda pública II. España*, Madrid, Crítica, 1997. *La Hacienda por sus ministros. La etapa liberal de 1845 a 1899*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006. Comín, F. y Vallejo, R., “La Reforma tributaria de Alejandro Mon de 1845”, en *Seminario de Estudios Fiscales*, Madrid, 2001. Comín F. y Vallejo, R., *Alejandro Mon y Menéndez (1881-1882). Pensamiento y reforma de la Hacienda*, Madrid, IEF, 2002.

⁴Estapé i Rodríguez, F., *Ensayos sobre historia del pensamiento económico*, Esplugues de Llobregat, Ariel, 1971. *La reforma tributaria de 1845. Estudio preliminar y consideraciones de sus precedentes inmediatos*, Madrid, Fábrica nacional de moneda y timbre (en adelante FNMT), 1971.

⁵Lasarte Álvarez, J., *Economía y Hacienda al final del Antiguo Régimen. Dos estudios*, Madrid, IEF, 1976.

Los trabajos de Fontana son excelentes y con un análisis muy certero de los contenidos, no solo desde el punto de vista hacendístico, si no por su interrelación con los acontecimientos históricos, los cambios sociales, políticos y económicos, pero sin una profundización, que considero esclarecedora, en la relación entre el desarrollo del siglo XVIII y las revoluciones liberales de finales de este siglo y del XIX.

Por su parte Artola se centró más en el análisis de la hacienda del Antiguo Régimen, con un estudio exhaustivo, pero sin establecer una conexión detallada con los cambios producidos con la quiebra del modelo absolutista y la configuración de un nuevo orden político y jurídico, emanado de los procesos revolucionarios, y afianzado con el nuevo sistema de ordenación social, política, legal y económica liberal. El objeto del estudio de esta investigación, en la parte correspondiente a la hacienda del Antiguo Régimen, sí ha sido estudiado en detalle por Artola, pero no así en su interconexión con la nueva hacienda liberal y, principalmente, con los cambios producidos en la reforma de Mon-Santillán de 1845.

Comín realiza un brillante trabajo en una visión global de la hacienda y su historia en el siglo XIX y el siglo XX hasta la guerra civil, con el estudio de las cuentas públicas durante la primera mitad del siglo XIX y de los protagonistas de estos cambios, los ministros. Además, dedica una especial atención a la reforma de Mon de 1845 y a las ideas que la sustentaron y la repercusión posterior en la hacienda pública española. Trabajos que me han proporcionado para mi investigación un análisis muy acertado y en profundidad del período y una profusa información económica, fiscal y estadística.

En cuanto a Estapé y Lasarte sus investigaciones versaron, en cuanto al primero, en el estudio de la figura de Canga Argüelles y la reforma tributaria de 1845; y el segundo, Lasarte, sobre la economía y la hacienda al final del Antiguo Régimen. Ambos poseen trabajos extraordinarios, que han servido de inexcusables referencias en mi investigación, pero, al igual que el resto de bibliografía existente, sin una visión tan amplia como la perseguida en esta tesis, que pretende ir más allá, no solo por el período analizado, desde comienzos del siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX, si no, especialmente, por buscar establecer las causas y la relación en la transformación de la hacienda española entre la crisis del Antiguo Régimen y el nacimiento del Estado Liberal.

No quiero dejar de hacer referencia a tres ámbitos bibliográficos que merecen una mención por las buenas aportaciones que he conseguido para mi investigación. El primero de ellos es respecto de los trabajos realizados por autores coetáneos del período objeto de la tesis doctoral, que aportaron una visión cercana a los hechos y que me han servido para conocer de primera mano la forma de pensar de quienes fueron protagonistas en el período de estudio. Quiero citar cuatro trabajos que me parecen muy importantes como son los de Canga Argüelles⁶, Alcalá Galiano⁷, López

⁶ Canga Argüelles, J., *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella*, Londres, Imprenta española de M. Calero, 1826-1827.

⁷ Alcalá Galiano, V. y Mantecón Arce, V., “Perjuicios del antiguo sistema de rentas provinciales y utilidades y ventajas del que se establece por los nuevos reglamentos”, en *Actas y Memorias de la Sociedad Española de Amigos del País de Segovia*, Segovia, Imprenta de D. Antonio Espinosa, 1787. *Sobre la economía política y los impuestos (Segovia 1781-1788)*, edición y estudio preliminar de José Manuel Vallés Garrido, Segovia, Academia de Artillería, 1992.

Juana Pinilla⁸ y Santillán⁹. El primero por su magnífica recopilación del estado de la hacienda pública española en el siglo XIX, viniendo de un protagonista que fue reformador en las Cortes de Cádiz y ministro de hacienda en el Trienio Liberal; el segundo por sus largos años como diputado que le permitieron ser testigo directo de las reformas hacendísticas más importantes; el tercero por elaborar un brillante trabajo de consulta y de información hacendística como es la Biblioteca de Hacienda de España; y el último por ser protagonista de la reforma que lleva su nombre, la de 1845.

En cuanto al segundo y tercer bloque, son los de aquellos autores que han realizado trabajos parciales o sectoriales sobre aspectos fundamentales del período. El segundo es el de aquellos que han abarcado aspectos sectoriales en el ámbito hacendístico como son Angulo Teja¹⁰, en su trabajo sobre rentas provinciales del siglo XVIII, Arias Saavedra¹¹ sobre las rentas generales, González Alvarado¹² sobre la hacienda

⁸ López de Juana Pinilla, J., *Biblioteca de Hacienda de España*, Madrid, Imprenta de Aguado, 1840-1848.

⁹ Santillán, R., *Memorias históricas de las reformas hechas en el sistema general de impuestos en España y de su Administración desde 1845 hasta 1854*, añadidas con notas de sus aplicaciones y efectos hasta 1863, Madrid, Emilio Santillán, 1888.

¹⁰ Angulo Teja, M. C., *La Hacienda Española en el Siglo XVIII. Las rentas provinciales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (en adelante CEPC), 2002.

¹¹ Arias de Saavedra, I., “Las rentas generales y los economistas de la segunda mitad del siglo XVIII”, *De Ensenada a Mon*, edición de Miguel Artola y L. M. Bilbao, Madrid, IEF, 1984.

¹² González Alvarado, S., *La hacienda pública en el Trienio Liberal: una apuesta innovadora*, Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2007.

del Trienio Liberal, Lampreave¹³ sobre los intentos de contribución única de 1813 y 1817 y Martínez Neira¹⁴, sobre la fiscalidad municipal. El tercer bloque es el de los investigadores que con su análisis desde el exterior de nuestras fronteras han estudiado diferentes aspectos de la Hacienda española que me parecen dignos de resaltar como son los trabajos de Herr¹⁵, con su análisis de la crisis fiscal del reinado de Carlos III y de Pieper¹⁶ en el estudio de la Hacienda Real con Fernando VI y Carlos III.

Es por ello que lo que en un principio fue un obstáculo, la existencia limitada de trabajos e investigaciones, enseguida se convirtió en una oportunidad de ahondar en la transición entre dos períodos tan diferentes, pero interrelacionados entre sí y generar un estudio que hasta la fecha no se había realizado con esta pretensión de exhaustividad. Se trataba de profundizar en el período, analizar la hacienda del Antiguo Régimen, las propuestas reformistas del siglo ilustrado, los cambios

¹³ Lampreave, J., “1813 y 1817: Dos intentos de una única contribución directa”, en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, vol. XIX, 83 (1969), pp. 865-866.

¹⁴ Martínez Neira, M., *Una Reforma Ilustrada para Madrid*, Madrid, Universidad Carlos III, 1994. *Revolución y fiscalidad municipal: la Hacienda de la Villa de Madrid en el reinado de Fernando VII*, Madrid, Instituto de estudios madrileños (adelante IEM), Centro Superior de Investigaciones Científicas (en adelante CSIC) y Universidad Carlos III (en adelante UC3M), 1995. “El municipio controlado. Los reglamentos de propios y arbitrios en las reformas carolinas”, en *Revista América Latina en la historia económica*, 7 (enero-junio 1997), pp. 9-17.

¹⁵ Herr, R., “Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen. Crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV”, en *Moneda y Crédito*, 118 (1971), pp. 37-100. “La vente des propriétés de mainmorte en Espagne, 1798-1808”, en *Annales*, E.S.C., 1 (enero-febrero 1974), pp. 215-228. Herr, R., “El significado de la desamortización en España”, en *Moneda y Crédito*, 131 (1974), pp. 55-94. “Carlos III: rey, el pueblo, el futuro”, en *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración*, Ministerio de Cultura, vol. III, Madrid, 1989, pp. 137-152.

¹⁶ Pieper, R.: *La Real Hacienda bajo los reinados de Fernando VI y Carlos III*, Madrid, IEF, 1992.

producidos con el surgimiento del constitucionalismo, las reformas liberales, la configuración de la moderna hacienda pública en España, la transición definitiva entre el Antiguo Régimen y el Estado Liberal y su influencia en la hacienda pública española posterior. Diferentes publicaciones se habían preocupado de analizar el sistema de rentas de mediados del siglo XIX como una línea de continuidad derivada de los intentos realizados en el siglo XVIII, especialmente con la reforma de Ensenada, pero sin llegar a completar una visión general de la evolución, que si ambiciona alcanzar esta investigación.

Es preciso determinar, por tanto si, las propuestas aprobadas en la reforma de 1813, las aplicadas en el Trienio Constitucional y las desarrolladas con la Reforma de Mon-Santillán, supusieron un avance consciente sustentado en la consolidación de las ideas surgidas de los debates ilustrados y liberales o, por el contrario, fueron una continuidad, sin cambios significativos, respecto a la evolución de la hacienda del período borbónico del siglo XVIII hasta la del siglo XIX.

Fuentes documentales

Un trabajo de investigación de estas características debe apoyarse en la consulta de fuentes archivísticas. La más relevante han sido los archivos del Congreso de los Diputados (en adelante ADC) que contiene los debates celebrados en las Cortes de Cádiz (tanto en las sesiones ordinarias como extraordinarias de los años 1810 a 1813),

las sesiones de la restauración absolutista (1814 a 1820), las del Trienio Liberal (1820 a 1823), y las sesiones celebradas durante el reinado de Isabel II, con especial atención a los de la Reforma de 1845 (1835-1845). En este archivo no solo se encuentran los diarios de sesiones, sino, también, he podido consultar las colecciones de decretos y órdenes expedidos por las Cortes Generales a lo largo de todos estos años, imprescindibles para hacer un seguimiento de las decisiones en materia hacendística de los reinados de Fernando VII e Isabel II hasta 1845.

Ha sido, también, fundamental acudir a los fondos del Archivo Histórico Nacional (en adelante AHN), y en concreto a los fondos contemporáneos del Ministerio de Hacienda, para el estudio de las decisiones en materia de hacienda pública y cuestiones económicas del siglo XVIII, y a la recopilación de Reales Cédulas e Instrucciones conservadas en la Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, tanto de este siglo como del siglo XIX.

Otros conjuntos documentales consultados han sido los fondos existentes en el Archivo General de Simancas (en adelante AGS), en el que se guardan los pertenecientes a la Dirección General del Tesoro, los Archivos históricos del Banco de España, en los que se documentan gran parte de las decisiones que se adoptaron desde la constitución del Banco de San Carlos (precedente inmediato del actual Banco de España), el Archivo de la Corona de Aragón, en el que podemos encontrar gran parte de la documentación en relación con la pluralidad fiscal y la tributación histórica de los reinos de Aragón, Valencia, Baleares y del Principado de Cataluña,

así como los precedentes de las contribuciones directas y la única contribución, con especial atención al equivalente, catastro, rala o talla.

Finalmente, debemos destacar la Colección de Decretos Reales en materia hacendística expedidos durante los reinados de Fernando VII e Isabel II y las actas de los consejos de ministros de estas etapas, consultadas en sus aspectos tributarios y económicos en relación con la elaboración y aplicación de las reformas y en el análisis sobre los resultados de las mismas.

5. Estructura.

La presente tesis está organizada en nueve capítulos, que se pueden agrupar en tres partes, coincidentes con los tres grandes procesos estudiados: La situación de la hacienda pública en el siglo XVIII y los procesos de reforma intentados en ese siglo; en segundo lugar, los planes de reforma derivados del nuevo ordenamiento constitucional, tanto los emanados de los debates de las Cortes de Cádiz como del Trienio Liberal; y el tercero, la Reforma de 1845 como culminación del proceso de reformas iniciado en el período ilustrado.

Los capítulos I, II, III y IV conforman la primera parte de esta tesis, que lleva por título “La Hacienda española al final del Antiguo Régimen”. En los tres primeros se estudia: en el capítulo I nos adentramos en el programa reformista ilustrado con una visión general del mismo, no solo en el ámbito tributario; en el capítulo II analizamos como estaba configurada la hacienda pública en España, con especial atención a los diferentes territorios y la pluralidad existente; en el capítulo III estudiamos los proyectos de reformas durante el siglo XVIII sustentados sobre los intentos de conseguir la centralidad, el aumento del poder del Estado y la mayor eficacia y eficiencia en la obtención de ingresos fiscales. Para ello es necesario conocer las medias y propuestas más importantes y la respuesta del poder público a las iniciativas de transformación fiscal. En el capítulo IV analizamos la crisis de la hacienda del Antiguo Régimen, sus causas y sus consecuencias, a la vez que se establece una conexión con las tensiones políticas, económicas y sociales que se vivían en España.

La segunda parte de la tesis lleva por título “La primeras reformas liberales”. La integran los capítulos V, VI, VII y VIII. El capítulo V está dedicado al primer intento de reforma liberal, el de la Constitución de Cádiz. Se analiza pormenorizadamente el proceso de formación del nuevo orden tributario como pieza fundamental del proceso de transición que se comienza a fraguar en España. Debido al número reducido de trabajos de esta época y por su importancia se hace un extenso recorrido por los diarios de sesiones y actas de las cortes generales y extraordinarias. Aspecto al que le he dado una gran importancia para poder leer a los legisladores directamente y de esta manera entender mejor el período, conocer de primera mano la aplicación de los nuevos principios, sus propuestas de desarrollo y sus fracasos, estos últimos derivados de la restauración absolutista, a la que se dedica el capítulo VI, que supuso una involución en los avances conseguidos.

Especial atención he dedicado, en el capítulo VII, al Trienio Liberal, por ser la primera etapa de tiempo en la que se aplicaron de manera efectiva las reformas derivadas de la Constitución de Cádiz y por su gran actividad legislativa y de aplicación de las reformas. Es por ello, que, al igual que en el estudio del período gaditano, y teniendo en cuenta que la bibliografía de este es el menos abundante, he recurrido a los diarios y actas de las sesiones de Cortes para poder profundizar en las tres legislaturas de las que se compone el Trienio. Tres años que supusieron un avance sin precedentes en la elaboración de nuevas propuestas y figuras tributarias y por ser un gran banco de experiencias para la reforma de 1845. Este bloque se cierra

con el capítulo VIII dedicado a la Década Ominosa y la parálisis e involución en las reformas que se produjo durante esos años.

El último bloque, parte tercera, lo compone el capítulo IX que lleva por título “La definitiva transición. La reforma de Mon-Santillán”. En el mismo se analiza si hubo una verdadera transición hacia un sistema tributario nuevo sustentado en los principios de capacidad económica, igualdad ante el tributo, reserva de ley en materia fiscal, generalidad en el pago de impuestos y modernización de las estructuras administrativas y si este modelo supuso la base de la contemporánea hacienda pública española. Además, se estudia la situación coetánea de los países del entorno cultural y político y sus influencias en España. Se dedica una parte entera a esta reforma por la importancia que tuvo en el devenir de la hacienda pública en España, a su modernización y a la base que supuso para cambios que se irían produciendo a lo largo del siglo.

La tesis doctoral finaliza con las conclusiones extraídas tras la investigación y se completa con el apartado bibliográfico y de fuentes documentales utilizadas y mencionadas.



UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

PARTE 1

**LA HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA
AL FINAL DEL ANTIGUO RÉGIMEN**

CAPÍTULO I

EL PROGRAMA REFORMISTA DEL SIGLO XVIII

1.1 El refuerzo del poder del Estado

Una de las principales preocupaciones de la monarquía absoluta del siglo XVIII en España fue la necesidad de reforzar el poder del Estado, centralizando sus estructuras y aplicando un amplio programa reformista en las diversas administraciones, que hiciera posible que las decisiones gubernamentales y las del monarca fueran cumplidas, al unísono, por todos los estamentos sociales y en todos los territorios.

La mayoría de los ilustrados, en los proyectos de reformas planteados a lo largo de la centuria, fueron decididos partidarios de realizar cambios graduales que afectaran a todos los ámbitos de la sociedad española sin modificar sustancialmente el orden político y social imperante. El plan consistía en subsanar las muchas carencias y deficiencias existentes para hacer de España una nación que pudiera competir militar, política y económicamente con las principales potencias de la época, pero manteniendo las bases de un sistema que, aunque necesitado de muchos cambios, consideraban aceptable¹⁷.

¹⁷Morales Moya, A., “Política Social en la época de la Ilustración: el Estado y la Cultura, 1759-1808”, tomo XXXI, vol. 1, en *Historia de España dirigida por José María Jover Zamora*, Madrid, Espasa Calpe, 1987, pp. 248-296; *Poder político. economía e ideología en el siglo XVIII: la posición de la nobleza*, 2 vols., Madrid, YSS, 1989, p. 294; “La ideología de la Ilustración española”, en *Revista de Estudios Políticos*, 59 (enero-marzo, 1988), pp. 65-105; “Los conflictos ideológicos en el siglo XVIII

Los fundamentos de las transformaciones que se plantearon a lo largo de todo el siglo fueron, esencialmente, cinco: el primero, la reestructuración de la política exterior con mayor presencia en el espacio geopolítico europeo y en la atención a las colonias americanas. En segundo lugar, se pretendió impulsar la economía nacional mediante la aplicación, principalmente, de políticas mercantilistas, aunque en algunos momentos también se produjeran influencias de la fisiocracia francesa y, en el último cuarto de siglo, del incipiente liberalismo económico. La idea predominante fue incrementar la producción y comercialización de bienes por la iniciativa privada con la protección del Estado, de modo que permitiera la competencia con las economías europeas. En tercer lugar, se buscó la regeneración social, fomentando la inversión y el trabajo, reduciendo el peso del sistema corporativo medieval¹⁸, afrontando cambios en los medios rurales y urbanos y modificando, que no eliminando, determinados privilegios de los que disfrutaban los estamentos sociales más poderosos, la nobleza y

español”, en *Revista de Estudios Políticos*, 80 (abril-junio1993), pp. 7-37, y “Estado y nobleza en el siglo XVIII”, en *Revista de la Universidad Complutense*, 1-4 (1983), pp. 46-58. Para Morales Moya lo decisivo resulta ser la virtud transformadora de un poder político absoluto, encarnado en un monarca, como nunca lo había sido en España, rodeado de un equipo ilustrado de gobernantes, que hará suyos los principios de los economistas franceses, sintetizados así por Tocqueville: “El Estado no tiene que limitarse a mandar en la nación, sino que tiene que conformarla de cierta manera; a él le corresponde formar el espíritu de los ciudadanos según cierto modelo propuesto de antemano; su deber es llenarlo de ciertas ideas y proporciona a su corazón ciertos sentimientos que juzga necesarios”. El monarca, como titular exclusivo del poder del Estado y un grupo ilustrado de administradores, enfrentados a una sociedad inmersa, por obra de la Historia, en un mundo de valores ajenos a la modernidad, y en la que la alta nobleza y la Iglesia tenían un enorme peso social y económico. Un sistema, que consideran aceptable, pero necesitado de cambios con los que minimizar las tensiones sociales y con los que poder reforzarlo en el ámbito interno nacional, respecto a los territorios históricos, y en el internacional respecto a las grandes potencias europeas.

¹⁸Fernández Albaladejo, P., “La monarquía de los Borbones”, en *Fragmentos de monarquía. Trabajos de historia política*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 353-454. Este corporativismo había significado la base de la sociabilidad urbana en la Edad Media. Las ciudades más importantes en Europa contaron con una serie de oficios organizados mediante vínculos de solidaridad que proporcionaban cohesión interna a la asociación y defendían unos fines comerciales, laborales y asistenciales comunes. Se establecían procesos de relación muy rígidos, que en la mayor parte de las ocasiones suponían un lastre para el desarrollo económico que se pretendía alcanzar por los gobiernos ilustrados.

el clero. Se fijó como cuarto objetivo, fundamentándose en tesis racionalistas, la protección e impulso, en la mayor parte de las ocasiones directamente por la corona, de las investigaciones científicas y de las expresiones culturales. Finalmente, consideraron necesario modificar la naturaleza política del Estado con el objetivo de consolidar el absolutismo ilustrado, reforzando la figura del monarca, mediante la uniformización legal y la centralización del poder, creando una estructura administrativa eficaz, menos costosa que hasta el momento, con recursos suficientes y puesta al servicio de todas las reformas que se iban a plantear. Los cambios debían realizarse en la función pública mediante la centralización de las responsabilidades de gobierno y la unificación legal y económica del reino. Sin embargo, esta nueva visión del Estado chocaba con la herencia de los antiguos reinos, que siempre pretendieron mantener sus estructuras administrativas y su derecho propio como seña de identidad histórica y como signo de su no sumisión total al poder centralizado en el que ocupaba una posición predominante el reino de Castilla. El enfrentamiento también se produciría con la nobleza, que como estamento social dominante se resistiría ante la posible pérdida de sus privilegios¹⁹, y con la rigidez de la poderosa Iglesia Católica, que durante siglos había disfrutado, no solo de numerosas exenciones, sino de unos

¹⁹Morales Moya, A, “La Nobleza y su relación con el poder político”, en *Felipe V y su tiempo*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, CSIC, Diputación de Zaragoza, 2004, pp. 243-269. Es un enfrentamiento que se produciría a pesar de que la mayor parte de los ilustrados provenían de la nobleza. Sin embargo, la presión social fue elevándose con el transcurso del siglo XVIII ante la necesidad y el reclamo constante de la población de mayores cotas de igualdad, de una reducción o eliminación de los privilegios y de mejoras sociales.

ingresos fiscales que en muchas ocasiones fueron mayores que los recaudados por el propio Estado.

Todos estos cambios y reformas debían acometerse teniendo como epicentro de la acción el fortalecimiento de la figura real como principal promotor e impulsor de los mismos. El rey era el primer reformador y, en consecuencia, el resto de instituciones del Estado debían ser colaboradoras y no impedir estos objetivos. Las Cortes, las instituciones forales, las organizaciones de los viejos reinos, las administraciones locales y la Iglesia debían supeditarse a la consecución de las reformas y, por tanto, al poder real, a la idea del absolutismo ilustrado y reformista. Influenciada por las tendencias dominantes en Europa, la dinastía borbónica se inclinó en España por esta fórmula del absolutismo ilustrado con dispar éxito en cada reinado durante el transcurso del siglo²⁰. Se trató de concentrar en las manos del monarca las decisiones fundamentales para convertirlo en el primer promotor y hacedor de las reformas, al mismo tiempo que era garante de la estabilidad política que las mismas necesitaban para su implantación. Esta fue la opción que se adoptó en España y la que predominó durante todo el siglo XVIII. El rey era el déspota ilustrado que por medio de la razón conseguía imponer un orden natural capaz de proporcionar la debida felicidad a su pueblo. El monarca, como titular de la soberanía, pretenderá ejercer el poder con

²⁰Fernández Díaz, R, *La España de los Borbones. Las reformas del siglo XVIII*, Madrid, Información e historia, 1996, p. 44. Tal y como señala en su libro: “En el caso español, los borbones tuvieron desde el principio una decidida inclinación por esta forma de enfocar el gobierno de la nueva monarquía. Una fórmula que había sido promocionada por la propia dinastía en la vecina Francia durante el reinado del todo poderoso Luis XIV. Si la reforma de España debía hacerse con decisión, pero con moderación, un reforzamiento del poder real era la mejor garantía para impulsar las reformas y para que las mismas no llegasen más lejos de los que era políticamente correcto”.

carácter absoluto, sin límites jurídicos ni de ninguna otra naturaleza. Estamos ante una soberanía monárquica que no reconocía en los súbditos más que el deber de obedecer, pero en la que el rey, como padre protector, haría lo necesario para proporcionarles bienestar y paz.

El gobierno del Estado y el monarca se consideraban como las únicas entidades situadas por encima de la ley, y la soberanía se concebía como indivisible en la figura del rey. Visión del Estado que chocaría inevitablemente con la permanente diversidad existente en el reino por la suma de diferentes territorios que se habían ido agregando a la corona, respetándose en estos procesos de unión sus tradiciones sociales y manteniendo su derecho propio. Esta situación era fruto del sistema de unión *aeque principalliter*²¹, que había caracterizado la creación de la España moderna. En el siglo XVIII se pretendió configurar una nueva estructura estatal, más uniforme, en función de la unidad de las leyes y de los sistemas fiscales, ideas que eran opuestas al sentir de los diferentes territorios forales de la península. Además, el absolutismo ilustrado intentó acabar, de una parte, con las redes clientelares, que habían sido características de las uniones dinásticas, y de otra, con el dispendio económico, que consideraban inherente al sistema de suma de diferentes aparatos administrativos dependientes de

²¹Elliot, J.H., “A Europe of composite monarchies”, en *Past and present*, Oxford University Press, 137 (noviembre 1992), pp. 52-53. Elliot citaba a Juan de Solorzano para explicar las dos posibles formas de unión de dos territorios. El jurista español consideraba que los nuevos dominios se podían unir a los ya poseídos de dos maneras. Una era la “accesoria” por la cual el territorio que se unía, y sus habitantes, adquirirían los mismos derechos y leyes respecto a los existentes. Solorzano ponía como ejemplo las posesiones americanas en relación a la corona de Castilla. La otra manera era la denominada *aeque principalliter* por la cual los territorios mantenían sus estructuras jurídicas y organizativas. Según Solórzano, “deben ser gobernados como si el monarca que los obtiene fuera rey solamente en cada uno de ellos (Aragón, Valencia, Cataluña...)”.

los reinos existentes. Esta solución unitaria fue la que adoptaron y desarrollaron, no sin dificultades, los monarcas borbónicos a lo largo del siglo.

A pesar de este constante esfuerzo, los cambios no serían automáticos y las estructuras del Estado continuarían siendo compuestas debido a que las reformas no conseguirían eliminar del todo la pluralidad de sistemas jurídicos, con diferentes sistemas fiscales, con la pervivencia de las diversas instituciones de los reinos²² y la ausencia de igualdad entre sus ciudadanos, vinculada al mantenimiento de los privilegios de la nobleza y el clero. Es por ello que, a pesar de la idea constante de unidad, ésta no llegó a transformar el ordenamiento plural del Antiguo Régimen en monista, lo que hubiera posibilitado el estar integrado únicamente por leyes que emanaran de la centralidad perseguida. Las leyes llegaron a tener un lugar preeminente, pero junto a ellas permanecieron los derechos consuetudinarios tradicionales de los diferentes territorios, los principios supra positivos, el *ius commune* y la variedad jurídica que proporcionaban los derechos forales. Estamos ante un derecho elástico, incompleto y plural, en el que, además, tuvo una gran influencia las opiniones de la doctrina jurídica. Pluralidad que emanaba del orden social y de la herencia histórica medieval y moderna.

²²Angulo Teja, M.C, *La Hacienda Española en el Siglo XVIII. Las rentas provinciales*, Madrid, CEPC, 2002, p. 39. Intento de eliminación de la pluralidad de sistemas jurídicos que fue una constante en los debates que se produjeron con los distintos proyectos de reformas a lo largo del siglo XVIII y siglo XIX. La uniformidad jurídica fue una propuesta ilustrada y también, posteriormente, del sistema liberal. La primera con la intención de fortalecer el poder real y disminuir la de los territorios y la segunda para garantizar el principio de reserva y de igualdad ante la ley.

La ambición de los monarcas absolutos fue, por tanto, la progresiva ampliación del poder real con la utilización de la ley como un instrumento principal para fortalecer el concepto absolutista de soberanía. Esta debía ser legitimada con el procedimiento que le concedía la ley y con los límites que la misma establecía. Es por estas causas que, realmente, el sistema de absolutismo ilustrado en España no fue en esencia puro, sino que lo podemos calificar de híbrido ante las limitaciones que presentó, y que no se experimentaron en otras manifestaciones absolutistas del período ilustrado. Con todo ello, el poder absoluto de los monarcas españoles se fue robusteciendo a lo largo del siglo con cambios jurídicos e institucionales que encontrarían terreno favorable, para su comienzo, con la oportunidad que proporcionó la Guerra de Sucesión y la llegada de la dinastía borbónica al trono, consiguiendo cada vez más arraigo tras el reinado de Felipe V²³. En torno a esta propuesta del absolutismo reformista, el país se dividió entre quienes defendían las reformas y la modernización de la sociedad española, los que pensaban que esto ocasionaría la desmembración y el debilitamiento del Estado y, finalmente, quienes consideraban que estos cambios eran insuficientes y que había que avanzar aún más para conseguir la reducción del poder absoluto del monarca. Opción esta última, que cobraría más fuerza según fue avanzando el siglo.

²³Dedieu, J.P., “La Nueva Planta en su contexto. Las reformas del aparato del estado en el reinado de Felipe V”, en *Manuscripts, Revista d’Història Moderna*, Universidad Autònoma de Barcelona, 18 (2000), pp. 113-139. Robustecimiento de la monarquía borbónica que comenzaba con la promulgación de los Decretos de Nueva Planta tras la Guerra de Sucesión española. Se abolían con ellos las leyes e instituciones de los reinos, en algunos casos de manera parcial, de Valencia, Aragón, Mallorca y del Principado de Cataluña por su apoyo al Archiduque Carlos y a las pretensiones de la Casa de Austria. Con ellos se daba por finalizada la estructura compuesta de la Monarquía Hispánica y se acentuaba la propuesta de centralismo defendida por la Casa de Borbón.

El absolutismo conllevaba la concentración de todo el poder en un único titular. El rey era simultáneamente el que legislaba, el que ejecutaba la ley y el que juzgaba ante su incumplimiento. Fueron estos poderes los que el liberalismo intentó separar, provocando transformaciones fundamentales en la sociedad española, las estructuras del Estado, la economía y la manera de entender la modernización del país. La idea ilustrada de reforzamiento de la posición del monarca era una condición necesaria pero no suficiente para hacer del Estado un instrumento válido para conseguir la felicidad de los súbditos. Era, además, imprescindible acometer la modernización de la administración pública. Dos fueron los elementos referenciales de estas reformas: centralización y uniformidad. El proceso centralizador de la administración debía realizarse como requisito previo para, posteriormente, culminar con la labor uniformadora. Una administración nueva y eficiente sería la impulsora de los cambios que precisaba la sociedad española. Las normas justas creaban realidades deseadas, para lo cual se necesitaba una burocracia que estuviera a su servicio.

El reto no fue nada fácil. El proceso de formación del Estado moderno en España, al igual que en otras zonas de Europa, se había realizado con la sucesiva incorporación de territorios que mantuvieron sus identidades²⁴, con sus normas propias y sus estructuras administrativas diferenciadas. Eran territorios que habían sido soberanos y

²⁴Elliot, J.H., “A Europe of composite monarchies”, en *Past and present*, 137 (noviembre 1992), pp.48-71. Un claro ejemplo de esta configuración era la Monarquía Hispánica que se había creado con la sucesiva incorporación de las coronas de Castilla, Aragón, Navarra y el reino de Nápoles y Sicilia. Gobernados por el mismo rey y un sistema polisinodial de Consejos, cada reino mantuvo su ordenamiento jurídico y su organización administrativa.

que ahora pertenecían a una nueva organización política y de poder. La monarquía hispánica había surgido de la acumulación de diferentes coronas y reinos con una unidad de acción exterior. En el interior de cada territorio se mantenían cuerpos más o menos estructurados y sistemáticos de derecho, además de instituciones políticas y un ámbito de competencias diferenciado. Esto provocó que, durante las dinastías de los Austrias y de los Borbones, las relaciones entre la corona y los territorios fueran conflictivas en muchas ocasiones, producto, principalmente, de la oposición de las oligarquías territoriales a cualquier intento real de unificación de sus ordenamientos administrativos y de eliminación de sus derechos históricos.

Con los monarcas absolutistas borbones se comenzó a ver con malos ojos el sistema polisinodial de la monarquía de los Habsburgo, que suponía la organización política fundamentada en los denominados Consejos. El mecanismo de funcionamiento era complejo: se elevaba una consulta al monarca, quien resolvía según su parecer. Esto retrasaba la toma de decisiones y en muchos casos requería de un arduo trabajo político y administrativo. De esta manera, los Consejos fueron transformados, no sin dificultades, para otorgarles nuevas funciones en lo que se ha denominado nueva planta. La finalidad era proporcionarles mayor eficacia, manteniéndolos, pero con atribuciones meramente judiciales con el fin de que no chocaran con la nueva estructura administrativa. Se crearon las Secretarías de Estado, de carácter unipersonal, dotadas de una mayor flexibilidad y con mayor agilidad en la toma de decisiones. Entre ellas, destacaron la Secretaría de Estado y Despacho Universal (que

sería el gran motor burocrático y que pondría en marcha las principales decisiones del soberano), las de Hacienda, Gracia y Justicia, Marina e Indias.

Con el objetivo de lograr la centralización del poder, la monarquía borbónica implantaría a lo largo del siglo una nueva organización territorial mediante tres procesos fundamentales: la promulgación de los Decretos de Nueva Planta en los reinos de la Corona de Aragón y también en la Corona de Castilla²⁵, la constitución de una nueva administración territorial y la reforma de los poderes locales. Las Secretarías se fueron imponiendo a lo largo de la centuria, aunque acompañadas de tensiones, de conflictos jurisdiccionales permanentes y de contradicciones funcionales con los no extintos consejos, que provocaron en muchas ocasiones confusión y falta de eficacia en la administración de los asuntos públicos. El método que se utilizó para establecer un nuevo régimen territorial derivó de la Guerra de Sucesión y de las medidas que se adoptaron con los reinos que habían apoyado la causa del Archiduque Carlos. Se dictaron los decretos de Nueva Planta, que supusieron una radical transformación en el derecho de los reinos de la antigua corona de Aragón con la eliminación de los fueros de los reinos de Valencia y Aragón en 1707²⁶, de Mallorca en 1715²⁷ y Cataluña en 1716²⁸, perdiendo con ello sus

²⁵ Los Decretos de Nueva Planta afectaron de manera principal a los reinos de la Corona de Aragón, pero también tuvieron su incidencia en la Corona de Castilla. Estos decretos eran una serie de Cédulas por las que la nueva planta se decretaba para las Reales Audiencias de los estados de la Corona de Castilla y los de la Corona de Aragón.

²⁶ El Decreto que afectaba a Aragón y Valencia fue el primero que se promulgó. El rey Felipe V disponía la abolición y derogación de “todos los referidos fueros, privilegios, práctica y costumbre hasta aquí observados en los referidos reinos de Aragón y Valencia, siendo mi voluntad que éstos se reduzcan a las leyes de Castilla, y al uso, práctica y forma de gobierno que se tiene y ha tenido en ella, y en sus tribunales sin diferencia alguna en nada”. La última de las disposiciones que completaba el

prerrogativas políticas y judiciales e intentando, además, acabar con sus diferencias, principalmente las culturales y lingüísticas. Frente a esta realidad, Navarra y los territorios vascos, consiguieron mantener sus fueros por su fidelidad a la casa de Borbón. Se acababa con la organización de la monarquía derivada de la agregación de diferentes organizaciones territoriales y se creaba una estructura vertical con carácter universal y unívoco en todo el territorio. Era la plasmación de la idea de la uniformidad absolutista. El establecimiento de divisiones provinciales y la eliminación del autogobierno en los municipios fueron claros ejemplos de esta nueva concepción del poder.

proceso fue la eliminación, el 15 de julio, del Consejo de Aragón, “porque con esta disposición se logra el importante fin de la uniformidad que tanto deseo haya entre mis vasallos”. Pasarían cuatro años hasta que el 3 de abril de 1711 se promulgaría un nuevo decreto, en este caso solamente para el reino de Aragón, por el que se restablecían parte de los derechos eliminados, concediendo una nueva planta a la Audiencia de Aragón con sede en Zaragoza.

²⁷ El decreto que afectó al reino de Mallorca se promulgó el 28 de noviembre de 1715 y fue publicado por una Real Cédula de 16 de marzo de 1716. Se iniciaba un proceso de drásticas transformaciones en la organización administrativa y en el ordenamiento jurídico del reino.

²⁸ El 9 de octubre de 1715 y publicado mediante Real Cédula de 16 de enero de 1716 se promulgaba el decreto que afectaba al Principado de Cataluña. Los cambios realizados fueron radicales. El idioma oficial de la Audiencia pasó a ser el castellano, se incorporó en el ordenamiento tributario la figura del catastro, tanto para propiedades urbanas y rústicas como para los beneficios de la industria y el comercio. El virrey fue sustituido por un Capitán General y se prohibieron las milicias populares conocidas como somatenes.

1.2 El fortalecimiento de las estructuras económicas y productivas

Para conseguir la felicidad de los súbditos y potenciar exteriormente a España el monarca absoluto y los reformadores ilustrados entendieron, desde un primer momento, que no era suficiente con la reforma de la administración y la uniformidad legal, sino que también era imperioso el fortalecimiento de las estructuras económicas y productivas del Estado con las que además, se conseguiría un incremento de los ingresos tributarios. La economía se convirtió en una pieza básica de los diferentes programas de gobierno de los reyes borbónicos a lo largo del siglo XVIII. Esta urgencia en aumentar los recursos fiscales, derivada también de la extendida necesidad de un cambio por lo injusto del sistema²⁹, provocó numerosas reformas fallidas y que casi siempre se optase por intentar conseguir ingresos rápidos, sin que se afrontasen reformas estructurales que posibilitaran la permanencia y estabilidad en la obtención de los mismos. Se acudió a esquemas mecanicistas sustentados en la promulgación de diferentes regulaciones, pero que no iban acompañados de las reformas económicas y sociales necesarias para conseguir cambios permanentes, estables y exitosos.

²⁹Esta manifestación de Jovellanos, contenida en el “Informe de la Sociedad Económica de la Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el expediente de Ley Agraria”, ilustra el pensamiento de aquellos que consideraban urgentes cambios necesarios en la fiscalidad en España como elemento fundamental de una mayor justicia social y de impulso al desarrollo económico. Las críticas eran constantes ante lo que se consideraba como un sistema injusto: “Un sistema que tiene por base el gravamen de todos los productos de la tierra, y aun de su renta, debería a lo menos franquear su propiedad, que es la fuente de uno y otro. Pero nosotros, no contentos con gravar los productos de la tierra, o en una séptima parte, como sucede en las especies de millones, o en una catorcena, como en la alcabala de yerbas, o en un vigésimo quinto, como en los abastos de consumo ordinario, que pagan cuatro por ciento, hemos gravado la renta de la propiedad con otra catorcena en su circulación; todo lo cual, agregado al décimo, con que está también directamente gravada la propiedad a favor de la Iglesia, sin contar la primicia, hace ver cuánto las leyes fiscales se han obstinado en encarecer la propiedad territorial”.

No obstante, la economía se entendió como un elemento esencial para la consecución de la modernización de España. En muchas ocasiones se buscaron soluciones concretas a los problemas que iban sucediéndose, aunque la influencia del mercantilismo se hizo notar durante todo el siglo en las decisiones de los diferentes gobiernos. Las corrientes mercantilistas en el ámbito agrario comercial e industrial ejercieron una hegemonía teórica y práctica, siendo ejemplos de estas nuevas tendencias los escritos y opiniones de Floridablanca³⁰, Ustáriz³¹ y Campomanes³². Desde la concepción mercantilista se intentó configurar una balanza comercial positiva con el incremento de las fuerzas productivas españolas que eliminara, en la

³⁰ Moniño y Redondo, José, conde de Floridablanca., *Escritos políticos*, edición y estudio de J. Ruíz Alemán, Murcia, Academia Alfonso X el Sabio, 1982, pp. 200-203. La etapa del conde de Floridablanca es considerada por muchos historiadores como el mayor exponente del pensamiento ilustrado debido a las numerosas reformas que impulso en educación, cultura, economía y por el fortalecimiento del papel del rey absoluto. Apostó por el mercantilismo como idea económica principal, alejándose del liberalismo y centrándose en tres ideas fundamentales en materia tributaria: rebajas fiscales, minimización de los monopolios y reducción de las regulaciones impositivas.

³¹ Ustáriz, Jerónimo de: *Teoría y práctica de comercio y de marina*, introducción de G. Franco. Reproducción en facsímil de la edición de 1742, Madrid, Aguilar, 1968. De gran influencia durante el reinado de Felipe V, fundamentó sus propuestas económicas en el arbitrio del siglo anterior. Su obra se basó en conceptos mercantilistas, proponiendo el impulso de la marina mercante, el establecimiento de manufacturas reales y la reforma de la fiscalidad, que consideraba gravosa para el impulso económico que España necesitaba, con la eliminación de privilegios y estancos y la reducción de los monopolios.

³² Rodríguez de Campomanes, P.: *Bosquejo de Política Económica española delineado sobre el estado presente de sus intereses*, edición e introducción de José Cejudo, Madrid, Nacional, 1984; *Discurso sobre el fomento de la industria popular*, Madrid, Imprenta de don Antonio de Sancha, 1774, copia digital. Valladolid: Junta de Castilla y León. Consejería de Cultura y Turismo, 2009-2010. “*Discurso sobre la educación popular de los artesanos*”, en *Historik*, vol.2, 5 (abril-julio 2012), pp. 2-5; *Tratado de regalía de amortización*, Madrid, Imprenta Real de la Gaceta, 1765, edición facsímil y estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente, Madrid, 1975. El sistema internacional de libre comercio puesto en marcha por Campomanes en 1765 supuso una política de carácter mercantilista por la cual el Estado estaba por encima de los particulares y era el garante de la competencia ante otros Estados. Campomanes opinaba que el gobierno debía ser más rígido con las importaciones que con las exportaciones para la protección de las manufacturas nacionales.

medida de lo posible, la importación de manufacturas desde el exterior. La propuesta se fundamentaba en la potenciación de la iniciativa privada como elemento esencial de la nueva configuración productiva. Todo ello proporcionaría nuevos recursos fiscales a la hacienda pública con los que poder atender las muchas necesidades sociales, corregir los desequilibrios heredados por la mala gestión económica realizada durante la anterior centuria y poder obtener ingresos para afrontar las reformas planteadas.

A pesar de la mayor fortaleza del mercantilismo imperante y debido al poco éxito de las medidas planteadas a lo largo del siglo, surgirían nuevas tendencias a partir de la segunda mitad del siglo, como fueron las influencias recibidas de los fisiócratas franceses. Su máxima era precisa, no se debía consumir más que lo que se producía; de esa manera, el excedente se podía distribuir entre las diferentes clases sociales. El arraigo de la fisiocracia en España fue relativo y enseguida tuvo que convivir con las nuevas ideas del liberalismo económico, que a finales de siglo serían la base que inspiró los grandes cambios que se iban a producir en la transición del Antiguo Régimen al Estado Liberal.

En España la obra de Adam Smith llegó con cierto retraso respecto al resto de Europa, pero tuvo una buena acogida³³. Importantes fueron los trabajos de

³³El primer análisis de la obra de Smith se realizó en España por Carlos Martínez de Irujo, quien elaboró una traducción parcial del estudio que hizo Condorcet de la Riqueza de las Naciones. A pesar de que este último libro estaba en el índice de libros prohibidos por la Inquisición, fue publicado con el permiso del Gobierno. Lo mismo le sucedió a la primera traducción completa de la obra, realizada por Alonso Ortiz que también necesitó de la orden del Gobierno ante la oposición de la Inquisición. La

Jovellanos³⁴ y los de Vicente Alcalá Galiano³⁵. Las bases fundamentales de la nueva teoría estribaron en concebir la libre iniciativa privada como eje central de la economía, la defensa de la no injerencia del Estado en las actividades comerciales, salvo cuando fuera necesario para clarificar las trabas al desarrollo económico y la protección de la propiedad privada, que se entendió como una de las fundamentales manifestaciones del individuo. Según esta tesis, la división del trabajo tenía que ser más intensa a medida que se ampliaban los mercados y, por consiguiente, se producía una mayor especialización de los mismos. Adam Smith fue un firme defensor de la

obra de Ortiz, finalmente, fue publicada íntegra en 1794, siendo la primera versión completa en castellano en España.

³⁴ *Informe de la Sociedad Económica de Madrid al Real y Supremo Consejo de Castilla en el Expediente de Ley Agraria*, extendido por Jovellanos en nombre de la Junta encargada de su formación, edición e introducción de J. C. Acerete, Barcelona, Materiales, 1968. En el informe se puede comprobar el conocimiento que Jovellanos tenía de la obra de Adam Smith y de las diferentes tendencias económicas de su tiempo. El mercantilismo, cuyos seguidores defendían naciones modernas favoreciendo el nacionalismo y el proteccionismo, aumentando las reservas de oro y la circulación monetaria. La fisiocracia, que sostenía que la única actividad productiva era la agricultura, no la industria y el comercio, defendiendo la reforma del sistema tributario con la aprobación de una única contribución que gravase la renta y la riqueza. La escuela de Adam Smith, cuyo fundamento era la libertad económica y el derecho de propiedad de los bienes. Idea esta última que es una constante en los escritos de Jovellanos.

³⁵ Alcalá Galiano, V, *Sobre la economía política y los impuestos (Segovia 1781-1788)*, edición y estudio preliminar de José Manuel Vallés Garrido, Segovia, Academia de Artillería, 1992. Alcalá Galiano de clara influencia smithiana no solo entendía la libertad comercial como la mejor garante del desarrollo del país, sino que fue claro defensor de la justicia de los tributos como elemento adicional a un buen desarrollo económico. Era fundamental el determinarlos correctamente y poner en marcha los mecanismos necesarios para una eficaz recaudación: “luego siendo, como hemos demostrado, absolutamente necesarios aquéllos para la conservación del Estado, tendremos que concluir con evidencia que las contribuciones que impone el soberano a sus pueblos son de absoluta justicia; que el vasallo que las defrauda obra contra sí mismo y contra el prójimo, porque debiendo suponerse que la cuota del tributo no excede de lo preciso para el gobierno del Estado, cuanto deje cualquiera de contribuir, tanto más tendrán que hacerlo los demás. Todo el mundo conviene en la solidez de estas reflexiones y, de consiguiente, en la necesidad y justicia de los tributos, pero no todos convienen en los medios y modos de recaudarlos, antes bien hay tal variedad de pareceres sobre el asunto que es imposible conciliarlos. Yo entiendo que la dificultad consiste: 1) en determinar los fondos o bienes de donde deben sacarse las contribuciones, y 2) en adoptar el medio más suave y menos costoso de recaudarlas”

libre competencia, considerándola como el método óptimo para el impulso de la economía. También era consciente de las injusticias que el nuevo orden económico contendría y es por ello que afirmaba que la corrección de las mismas se produciría con lo que denominó “la mano invisible del sistema”. Smith consideraba que el egoísmo de los particulares generaría bienestar general. Al respecto afirmaba que “el hombre necesita casi constantemente la ayuda de sus semejantes, y es inútil pensar que lo atenderían solamente por benevolencia (...) No es la benevolencia del carnicero o del panadero la que los lleva a procurarnos nuestra comida, sino el cuidado que prestan a sus intereses”³⁶.

Los liberales siempre fueron críticos con la organización absolutista, heredera del feudalismo medieval en la que se mantenían las desigualdades y los privilegios para los estamentos nobiliario y clerical. Este enfrentamiento se hizo más persistente con las grandes crisis de finales del siglo y del inicio del siglo XIX, que evidenciaron el fracaso de muchas de las reformas afrontadas por el absolutismo borbónico. Sin embargo, gran parte de los ilustrados opinaba que el mayor obstáculo para acometer con éxito las reformas no tendría su origen en las estructuras económicas, sino en la rígida organización social, en la mentalidad conformista y en las actitudes poco proclives a la renovación de la sociedad española. La estructura social, se convertía en un gran problema que dificultaba más que ayudaba al fomento de la economía

³⁶ Smith, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nation*, Londres, W. Strahan & T. Cadell, 1776, libro 4, pp. 341-563.

nacional³⁷. Conocedor de la importancia de la agricultura en España, Jovellanos consideraba que para que los problemas sociales se solventasen era preciso acometer con éxito el problema agrario, que lastraba el desarrollo económico y que era pieza fundamental en el progreso del país.³⁸ El incipiente auge de los sectores medios, especialmente artesanos y comerciantes, no modificó una realidad social y política con claras connotaciones tardo-feudales: el mantenimiento de un gran bloque compuesto de la nobleza y el clero, que gozaban de la mayor parte de las rentas, monopolizaban el poder político, poseían una gran conciencia corporativa y disfrutaban de grandes privilegios, entre los que destacaban los fiscales. Legalidad y tradición servían para mantener las estructuras de manera inmovilista en situación de predominio respecto al resto de la población. El Estado fijaba las prerrogativas y derechos que la sociedad reconocía y que eran impulsados por el estamento dominante, la nobleza, principalmente, y el clero como apoyo permanente. Desde esta óptica, para la nobleza las diferentes reformas que se llevaron a efecto en el siglo XVIII nunca supusieron un menoscabo de sus derechos, con lo que los políticos reformistas, la mayor parte de ellos procedente del estamento nobiliario³⁹, no

³⁷Jovellanos, G.M., *Escritos Económicos (1781-1797)*, edición de Vicent Llombart, Madrid, IEF-Fundación ICO-Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2000, p. 35.

³⁸Jovellanos, G.M., *Informe sobre la Ley Agraria*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos (en adelante IEP), 1955 p. 206. "Débese partir desde el principio que presenta la agricultura como la primera fuente, así de la riqueza individual, como de la renta pública, para inferir que sólo puede ser rico el erario cuando lo fueren los agentes de cultivo. No hay duda que la industria y el comercio abren muchos y copiosos manantiales a una y otra riqueza, pero estos manantiales se derivan de aquel origen, se alimentan de él y son dependientes de su curso... Nada es tan cierto en la ciencia del gobierno como que las leyes fiscales de cualquier país deben ser principalmente calificadas por su influencia en la buena o mala suerte de su agricultura"

³⁹Morales Moya, A., "La nobleza española en el siglo XVIII", en *El Mundo hispánico en el siglo de las luces*, tomo I, Madrid, Espasa Calpe, 1996, pp. 207-232.

pretendieron minorar su influencia y su poder, sino que solo intentaron adecuarlos a los cambios económicos y de mentalidad que la Ilustración estaba provocando. El objetivo fue adaptar a la nobleza para que pudiera seguir liderando la sociedad y ser uno de los motores principales de los cambios. Es por ello que el absolutismo ilustrado confió las tareas de la gestión política a aquellos nobles que eran proclives a las reformas, y para ello creó una nobleza ilustrada, moderna, preparada y cuya misión fue convertirse en la élite del país.

Con la Iglesia la situación fue diferente debido a que su implicación en la vida económica y social y su gran influencia en casi todas las capas de la sociedad ocasionó que desde el absolutismo ilustrado se intentara, en la mayoría de las ocasiones sin éxito, involucrarles en las reformas mediante la conocida doctrina del regalismo, que defendía la independencia de la Iglesia española respecto a los dictámenes del Vaticano y su sumisión al monarca en los asuntos que no fueran religiosos o de orden temporal. El objetivo fue reducir el número de clérigos, aumentar su preparación, y conseguir una actitud colaboradora con las reformas que planteaba el absolutismo ilustrado⁴⁰. Los éxitos no fueron muchos debido principalmente a la oposición constante de la Iglesia hacia estas doctrinas, lo que provocó una animadversión recíproca y creciente entre los reformistas y el clero, que se acentuaría con los primeros intentos de amortización de las tierras eclesiásticas, siendo sus ejemplos más significativos el Tratado de la Regalía de Amortización

⁴⁰Barrio Gonzalo, M., “El clero en la España de Felipe V. Cambios y continuidades” en I Congreso Internacional *Felipe V y su tiempo*, Institución Fernando el católico (CSIC), Diputación de Zaragoza, Zaragoza, 2004, pp. 287-322.

escrito por Campomanes en 1765⁴¹, y su plasmación en las tres primeras reales ordenes de desamortización promulgadas en 1798, en el reinado de Carlos IV⁴², que afectaban a la sexta parte de las posesiones cuyas rentas nutrían a los hospitales, asilos, hospicios y hermandades. El efecto que se produjo por esta decisión tendría consecuencias sociales de primer orden, tanto por la oposición de la Iglesia como por haber gravado instituciones que realizaban una importante labor en las ciudades, especialmente en la atención a los más desfavorecidos, y que estaban aceptadas de manera positiva por la población. A pesar de los intentos reformistas, las posturas conservadoras fueron predominantes en el siglo y las pocas reformas afrontadas chocaron constantemente con el inmovilismo de la Iglesia Católica.

La inmensa mayoría de la sociedad pertenecía al denominado tercer estado, compuesto por aquellos que carecían de privilegios jurídicos y económicos, no tenían

⁴¹Rodríguez de Campomanes, P., *Tratado de regalía de amortización*, Madrid, Imprenta Real de la Gaceta, 1765, edición facsímil y estudio preliminar de Francisco Tomás y Valiente, Madrid, 1975. El encabezamiento del libro explicitaba los temas que serían tratados en su contenido con los siguientes términos. “Tratado de la regalía de amortización en el qual se demuestra por la serie de las varias edades, desde el Nacimiento de la Iglesia en todos los siglos y países católicos, el uso constante de la autoridad civil, para impedir las ilimitadas enagenaciones de bienes raíces en Iglesias, Comunidades y otras manos-muertas; con una noticia de las leyes fundamentales de la Monarquía Española sobre este punto que empieza con los Godos y se continúa en los varios estados sucesivos, con aplicación á la exigencia actual del Reyno después de su reunión, y al beneficio común de los vasallos”.

⁴²Fueron promulgadas el 25 de septiembre de 1798. La primera hacía referencia a la “Caja de Amortización de los caudales y rentas de los colegios mayores”. Se decidía la venta de las propiedades, estableciendo una compensación por esta “mano muerta” del tres por ciento que sería abonada por la Caja de Amortización. La segunda determinaba la incorporación a la Real Hacienda de “todos los bienes que quedasen de las llamadas temporalidades de los jesuitas”. Son los bienes, aún no enajenados, de los que fueron expulsados en 1767. La tercera establecía la enajenación “a beneficio de la Caja de ó de todos los bienes fundos pertenecientes a hospitales, hospicios, casas de misericordia, de reclusión y de expósitos, cofradías, memorias y obras pías y patronatos de legos, bajo el interés anual del tres por ciento a los desposeídos”. Como señaló Tomás y Valiente “con estas tres disposiciones podemos decir que se inicia la desamortización tal y como siguió realizándose a lo largo del siglo XIX, esto es, con las características siguientes: apropiación por parte del Estado y por decisión unilateral suya de bienes inmuebles pertenecientes a manos muertas; venta de los mismos, y asignación del importe obtenido con las ventas a la amortización de los títulos de la deuda”.

acceso a las estructuras del poder y, sin embargo, eran los que mantenían los sectores productivos principales: artesanos, campesinos y pescadores y una incipiente pero minoritaria burguesía, que estaba compuesta por hombres de negocios, los mercaderes minoristas, aquellos que ostentaban la condición de artesanos y los que ejercían una profesión u oficio. A lo largo del siglo se fueron organizando en diferentes gremios y colegios, a imitación de las asociaciones artesanales clásicas, para posteriormente constituir diferentes consulados de comercio en varias ciudades españolas, supervisados por la denominada Junta General de Comercio⁴³. Sin embargo, el reducido espíritu emprendedor y la mentalidad conservadora de la mayor parte de sus miembros imposibilitaron la configuración de una poderosa e influyente clase burguesa como ocurrió en otros países europeos a lo largo del siglo XVIII. Quienes serían los verdaderos dinamizadores de la economía y productores de las manufacturas nacionales fueron los artesanos encargados del abastecimiento del escaso consumo local, pero, aún, con un deficiente nivel de desarrollo tecnológico.

⁴³La Real Junta de Comercio fue creada para estímulo de la producción económica en España el 29 de enero de 1679, durante el reinado de Carlos II. El objetivo era controlar y fomentar las actividades comerciales, mercantiles y fabriles. Con la llegada de los borbones en el siglo XVIII se reorganizó con una doble representación, compuesta por los diputados comerciales o representantes de los consulados de los principales puertos y ciudades y la de los funcionarios estatales. Su capacidad de acción incluyó el comercio español tanto en los territorios europeos como en los coloniales. Para dotarla de mayor incidencia, en 1705 se creó la Junta de Restablecimiento del Comercio, con el fin de concentrar una mayor atención sobre sectores que necesitaban de más apoyo. Ambas se reunificaron en la primera en 1707. Sin embargo, la Junta de Comercio recibió un verdadero impulso en 1730 cuando se le agregaron las competencias sobre la moneda, pasando a llamarse Junta de Comercio y Moneda, con una gran influencia de las instituciones de Hacienda y con una estructura interna similar a los organismos hacendísticos (Consejo, Secretaría y Superintendencia). Su fortaleza facilitó, además, que en 1747 absorbiera a la Junta de Minas y que en 1748 hiciera lo propio con la Junta de dependencias extranjeras. Su éxito hizo que se crearan Juntas de carácter local a lo largo del siglo XVIII: Granada (1718), Valladolid (1722), Cataluña (1728), Valencia (1763), Burgos (1766) y Manila (1773).

Pese al avance de los nuevos sectores de producción, España continuó siendo, durante todo el siglo XVIII, un país con unos mínimos índices de desarrollo económico y con un gran peso de las estructuras rurales⁴⁴. La característica del campo fue la existencia de una configuración dual. Por una parte, estaban los propietarios latifundistas, que poseían el ochenta por ciento de los suelos, y por otra estaban tanto los pequeños propietarios como los que sin serlo trabajaban el campo. Fueron los primeros, los terratenientes, herederos de la tradición feudal y los segundos, quienes ejercían el trabajo manual, aquellos que realizaban la gestión directa sobre el predio. Esta polarización del campo fue una de las causas que impidieron su desarrollo y sostenimiento adecuado a lo largo del siglo. La presión que ejercían los terratenientes, la excesiva carga fiscal que recaía sobre quienes trabajaban los campos y no sobre sus propietarios, tanto por parte del Estado como por el cobro del diezmo de la Iglesia, y la no obtención de excedentes con los que comerciar y acudir a los mercados generaron grandes tensiones, que continuarían durante el siguiente siglo. Los reformistas, conscientes de esta inestable realidad, intentaron, sin éxito, procurar una adecuada distribución de las rentas y las cargas fiscales, que proporcionaran un relativo desarrollo sostenido, el poder invertir en sus propias explotaciones agrícolas para su mejora y un acceso a los mercados urbanos que les permitiera la obtención de recursos para fortalecer las economías familiares. Además, eran sabedores de que si

⁴⁴Según el Catastro de Ensenada, en Castilla más de un millón de súbditos se dedicaban a labores agrícolas y al pastoreo. De estos, 700.000 eran propietarios y 320.000 trabajaban como jornaleros, lo que representaba el treinta por ciento de la población activa. Para el conjunto de España el Censo de Floridablanca computó 1.800.000 jornaleros y agricultores y en el elaborado en el reinado de Carlos IV por Godoy la cifra se sitúa en 1.600.000, un veintiuno por ciento de la población activa.

no afrontaban este problema la gran masa de jornaleros, agricultores y pequeños campesinos podía convertirse⁴⁵ en un gran foco de inestabilidad social y política, pudiendo incluso hacer tambalear el sistema político.

La dura situación en el campo se agravó por la resistencia de la nobleza a iniciar verdaderos procesos de innovación en las estructuras de la propiedad y de la producción agraria. A diferencia de otros países europeos en donde los nobles sí se implicaron en la modernización de la agricultura, como ocurrió en Prusia y Francia, en España esto no se produjo y las carestías campesinas irían en aumento durante el siglo. El inadecuado reparto de las rentas agrarias sería una de las causas del retraso económico español y una fuente de tensiones que provocaría varios intentos, en favor de los que sufrían las consecuencias de la precariedad del campo, de cambiar las relaciones sociales de producción que dominaban en el entorno rural en España mediante reiteradas y fallidas reformas agrarias, unas veces promovidas por los propios campesinos y en otras por intelectuales ilustrados. Aunque algunos autores han sostenido, mediante las denominadas tesis fiscalistas, que las propuestas de reforma agraria tuvieron solo una finalidad fiscal, considero que en muchas ocasiones fueron más allá, al haber realizado claros intentos de estimular la actividad agraria e

⁴⁵ El Motín de Esquilache de 1766 es una de las muestras de la inestabilidad política y social. Bajo la excusa del rechazo a las decisiones tomadas respecto a los sombreros y las capas se escondía un profundo malestar por el incremento de los precios de los productos de primera necesidad, principalmente los alimentos. Se vivía una situación de desabastecimiento lo que provocó hambruna entre las capas más pobres. Para paliar la revuelta una de las acciones que se adoptaron fue la resolución en 1767 sobre la libertad de los salarios agrícolas que había venido siendo manipulada por las autoridades municipales y los terratenientes, así como las que daban preferencia a los jornaleros en la repartición de propios y baldíos.

industrial, como en el caso del reparto de la tierra de propios y concejiles estableciendo su venta en beneficio del erario público⁴⁶.

El escenario social general tenía una estructura piramidal compuesta por una reducida élite con grandes riquezas y una amplísima base que luchaba por la subsistencia y, que paradójicamente, era la sustentadora del sistema fiscal y económico. La pobreza fue un caldo de cultivo para el malestar, la revuelta y el cuestionamiento del régimen, y estableció unas condiciones muy difíciles para acometer reformas con éxito. La no atención a la defensa de los diferentes y encontrados intereses, especialmente de aquellos que peores condiciones de vida tenían y que en la mayoría de los casos se encontraban en verdaderas situaciones de marginalidad social y económica, conllevaría una complicada situación de conflictividad. Estas diferencias se vieron drásticamente incrementadas con el incipiente desarrollo del capitalismo comercial, que, a su vez, originaría enormes bolsas de pobreza ante el desigual reparto de la riqueza⁴⁷. El desarrollo económico no fue ligado a mayores cuotas de igualdad social, más bien sucedió al contrario. Aquellos que disponían de más recursos fueron acumulándolos, no produciéndose un reparto equitativo de la riqueza. Este fue un fenómeno que acompañó al avance posterior del capitalismo y que se vería incrementado con los cambios que la burguesía iría introduciendo con distintas

⁴⁶García Sanz, A, “La reforma agraria de la Ilustración: proyectos y resultados. El precedente del arbitrista agrarista castellano”, en *Reformas y políticas agrarias en la historia de España (de la ilustración al primer franquismo)*, coordinado por Ángel García Sanz y Jesús Sanz Fernández, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1996, pp. 161-200.

⁴⁷Torres Santana, E., “Los Marginados en tiempos de Felipe V”, en *Felipe V y su tiempo*, Zaragoza, Institución Fernando el católico (CSIC), Diputación de Zaragoza, 2004, pp. 323-242.

modificaciones legislativas. La igualdad formal que se fue consiguiendo con los avances legales realizados no iría seguida de una efectiva igualdad material. Las desigualdades sociales derivadas del descompensado reparto de la riqueza constituirían la nota predominante en todo el proceso histórico de desarrollo del capitalismo. La concepción de la igualdad jurídica imperante excluirá de los beneficios económicos a grandes sectores de la sociedad⁴⁸.

⁴⁸Caroni, P., *Escritos sobre la Codificación*, Madrid, Dykinson, 2012, pp. 65 y ss. Caroni manifiesta una idea principal: “El derecho privado había prometido a esta sociedad más de cuanto era capaz de mantener ya que, en efecto, la reducción del Estado no solo sirvió para ampliar la esfera de la autonomía privada del individuo, sino también para crear antagonismos sociales y esferas de poder privado. La igualdad proclamada por el derecho privado era meramente formal. Garantizaba una libertad que, considerando las diferentes condiciones de partida, servía también para legalizar la explotación. De este modo, la autonomía privada fomentó más la desigualdad y el poder privado que el equilibrio y el bienestar público. Esta evolución - puedo presumir que es conocida, tan general y amplia resulta la “cuestión social”- hizo que el Estado volviera al escenario, y le confió entonces la tarea de oponerse a las peores alteraciones causadas por la iniciativa privada con medidas correctivas y compensatorias. Cuando se consideró necesario, el Estado fue requerido para ocupar de nuevo espacios antes exclusivamente reservados para la competencia privada”.

CAPÍTULO II

LA HACIENDA PÚBLICA A COMIENZOS DEL SIGLO XVIII

La Monarquía borbónica se sostenía sobre una Hacienda que era fiel reflejo de la organización social y de la del Estado⁴⁹. La idea del absolutismo ilustrado nunca fue la de cambiar las estructuras sociales vigentes, concebidas como un orden estamental y corporativo necesario para el buen funcionamiento general, sino solamente el efectuar algunos ajustes para que no se produjeran tensiones entre los diferentes estamentos y grupos sociales. El objetivo fue combatir la desigualdad con un propósito diferente al que se planteará a lo largo del siglo XIX. Los ilustrados quisieron corregirla, a pesar de que la concebían como algo natural, solo para impedir que la misma imposibilitara el crecimiento económico y generara con ello tensiones que pudieran amenazar el orden social que consideraban aceptable. Esta concepción de la sociedad no pretendía eliminar las diferencias sociales, sino solamente paliarlas. Se entendía que tanto la nobleza como el clero debían mantener sus privilegios y que, por su mejor preparación, tenían que ser los que dirigieran la sociedad para conseguir el bienestar y la felicidad de todos los súbditos. El fin era aumentar la riqueza del país a la vez que se proporcionaban más recursos a las arcas del Estado. La idea fue la configuración de una sociedad estamental progresiva⁵⁰, en la que se mantuvieran los

⁴⁹Cremades Griñán, C. M. *Borbones, Hacienda y Súbditos en el Siglo XVIII*, Murcia, Universidad de Murcia, 1993, p. 51.

⁵⁰Fernández Díaz, R., *La España de los Borbones. Las reformas del siglo XVIII*, p.90.

privilegios, pero se facilitara el desarrollo económico, el crecimiento de la producción y el aumento del comercio.

El Estado estaba estructurado de una manera especialmente compleja, al haber ido creciendo sobre la base de la agregación de reinos que mantenían sus estructuras administrativas, sus haciendas independientes e, incluso, las fronteras entre ellos⁵¹. Esta realidad originaba una gran desigualdad en la aportación fiscal de cada uno de ellos al erario público, diferencias notables en los sistemas impositivos y una evidente falta de coordinación y colaboración entre las diversas estructuras de la hacienda pública. Esta situación dibujaba un panorama muy difícil para acometer reformas que conllevaran la uniformidad en la configuración del sistema fiscal, la eliminación del pluralismo jurídico existente entre los territorios, la supresión de la disparidad de los reinos en la aportación al erario del Estado y la reducción de trabas burocráticas para el desarrollo de la economía. El impulso económico facilitaría las transacciones comerciales y el aumento de la recaudación fiscal con la que poder hacer frente al incremento de los gastos derivados de la mayor presencia internacional, del coste de los ejércitos y de las nuevas acciones sociales que se deseaban impulsar.

Coexistían tres instancias con sus estructuras administrativas diferenciadas: el reino, la corona y la Iglesia⁵². Todas ellas con capacidad para el establecimiento de tributos, para su gestión y cobro, lo que complicaba aún más la difícil situación de partida y

⁵¹Elliot, J.H.: “A Europe of composite monarchies”, en *Past and Present*, 137, pp. 48-71.

⁵²Artola, M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 13.

dificultaba el poder acometer reformas con cierto éxito. La primera instancia la componían las administraciones tributarias de los reinos que integraban la corona española (Castilla, Aragón, Valencia, Mallorca, Navarra, y el Principado de Cataluña) y la que disfrutaban los territorios forales vascos dentro del reino de Castilla. La segunda era la Corona con la organización centralizada de la hacienda real y la tercera instancia era la Iglesia, que había conseguido desde la Edad Media ocupar los vacíos de poder público, configurando una poderosa estructura con cuantiosos recursos fiscales. Además, la organización social se manifestaba en una evidente disparidad ante el impuesto, sustentada, en unos casos, en la existencia de privilegios y diferencias legales en cuanto a la obligación de contribuir, y en otros muchos, en la desproporción en el reparto de la carga tributaria de los sujetos pasivos sin tener en cuenta su capacidad fiscal. Esta desigualdad ante el impuesto tenía su expresión más nítida en que quienes sostenían la mayor parte de la carga tributaria eran los comerciantes y artesanos en las ciudades, los consumidores mediante la imposición indirecta y los agricultores y ganaderos en las zonas rurales. De los impuestos que se cobraban, solo unos pocos eran importantes en cuanto a la recaudación que se obtenía de ellos. Destacaban en este sentido las alcabalas y tercias, determinados servicios, los estancos y las rentas generales o de aduanas. También debemos resaltar que la mayor parte de la tributación era de carácter indirecto, recayendo principalmente sobre el comercio, interior y exterior, y sobre el consumo de determinados artículos. A todo ello se unían los privilegios disfrutados por la nobleza y el clero en el pago de los impuestos.

La iglesia católica, no solo disfrutaba de un trato diferenciado, sino que tenía la consideración de una entidad fiscal propia distinta del Estado. Su principal fuente de ingresos fue el diezmo, consistente en el derecho que la Iglesia Católica poseía para poder cobrar un diez por ciento de las rentas que los agricultores obtuvieran de la explotación de la tierra. Este derecho tenía su fundamento en el pretendido carácter divino de los beneficios que la tierra producía para ellos por la bondad de Dios. El gravamen recaía sobre el agricultor, independientemente de si era, o no, el propietario. La percepción de este impuesto permitió a la Iglesia, gracias a su eficaz organización territorial, establecer un censo fiscal eficiente con el que obtenía abundantes ingresos. Esta ordenación de la recaudación de la Iglesia contrastaba con la del Estado, mucho más ineficiente y sin la información censal de la que disponía el clero, lo que hacía que sus índices de recaudación fueran mucho menores. La capacidad fiscal eclesiástica fue un elemento de tensión y discusión permanente durante los intentos de reforma del siglo XVIII y, posteriormente, en el siglo XIX hasta la abolición definitiva del diezmo en el reinado de Isabel II. El debate se centró en el rechazo popular provocado por la reducción de rentas que la aplicación de esta obligación fiscal conllevaba respecto a las ya, de por sí, maltrechas economías de los agricultores, expuestas a las continuas crisis de producción. La decisión a adoptar se situó en una triple vertiente: mantener, reducir o abolir definitivamente el diezmo. La eliminación del diezmo, supondría, en opinión de muchos, la supresión por completo de una fuente esencial de ingresos de la Iglesia, lo que obligaría al Estado a buscar otros recursos para seguir financiándola, y se granjearía la enemistad del influyente y

poderoso estamento eclesiástico. Es por ello que la mayoría, aunque partidarios de su reducción, no creían conveniente su supresión definitiva.

Entre los que propugnaban su abolición completa se encontraban aquellos que consideraban que, en la nueva estructura del sistema de Hacienda, las arcas públicas debían nutrirse con tributos que en muchos casos coincidían en su base imponible con los de la Iglesia Católica. Esta duplicidad comportaba una reducida recaudación del Estado, con el consiguiente perjuicio para el erario público, y provocaba el descontento de los agricultores que tributaban dos veces por el mismo concepto. Sin embargo, debido a la fortaleza de la Iglesia Católica y al temor del Estado de crearse un poderoso enemigo, la opción que predominó durante la centuria fue la de mantener el diezmo eclesiástico y las prerrogativas y privilegios que se habían venido disfrutando. El clero los defendía aludiendo a su origen divino y a la necesidad del mantenimiento de las muchas necesidades derivadas del culto y de las obras sociales que realizaban. A pesar de ello, se sucederían tímidos y poco exitosos intentos: por un lado, para conseguir la limitación de la tributación eclesiástica y por otro, para llegar a convertir a la Iglesia Católica en un contribuyente más de las arcas públicas. Además, la ausencia de un buen censo fiscal general del Estado y la falta de colaboración por parte de la Iglesia en la cesión del que utilizaba para el diezmo aumentaron la tensión entre ambas instituciones durante el siglo XVIII. Esta carencia de cooperación implicó que muchos terratenientes y propietarios de la tierra sobre los que recaía la imposición estatal se escaparan de la tributación estatal. De esta manera, se produjeron diversas tentativas para conseguir someter a tributación, aunque fuera

parcial, al estamento eclesiástico. La primera de ellas tuvo lugar con ocasión del Concordato firmado entre el Reino de España y la Santa Sede⁵³ el 26 de septiembre de 1737, por el que se entendía que el clero debía tributar en las mismas condiciones que el resto de los sujetos tributarios. Esta obligación también se recogerá posteriormente en la Real Cédula de 29 de junio de 1760⁵⁴ y en la Real Cédula de 10 de agosto de 1793⁵⁵.

La escasez de recursos estatales, en unos casos por estar en manos de diferentes actores tributarios y en otros, derivada de su propia ineficacia, conllevó, en reiteradas ocasiones, el aumento de la presión fiscal sobre el consumo, siendo los obligados tributarios los comerciantes, los artesanos y los agricultores no propietarios, generando con ello un obstáculo al despegue del comercio y a que se pudieran utilizar los excedentes de la tierra para aumentar la riqueza⁵⁶. La cuestión sobre la que se debatió, principalmente a finales del siglo XVIII y durante buena parte del siglo XIX, fue como aliviar la carga fiscal del sector agrícola, liberar recursos para los agricultores y posibilitar la obtención de excedentes que les permitieran ser más competitivos y poder acceder a los grandes mercados urbanos.

⁵³Concordato entre Roma y España sobre patrimonio, bienes y pago de impuestos de los eclesiásticos. AHN, Fondos Contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8013, pp. 251-280.

⁵⁴Real Cédula de 29 de junio de 1760. Reales cédulas e instrucciones. Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda. Libro 959, pp. 132-142.

⁵⁵Real Cédula de 10 de agosto de 1793. Reales cédulas e instrucciones. Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, libro 959, pp. 93-110.

⁵⁶Fontana Lázaro, J., *Hacienda y Estado, 1823-1833*, 2ª edición, Madrid, Ministerio de Hacienda, IEF, 2001, p. 52.

2.1 La Hacienda Pública: fiel reflejo de la organización territorial del Estado.

Al inicio del siglo XVIII se conservaban sistemas fiscales diferenciados en función de la organización territorial, que reflejaba la división de los antiguos reinos que se fueron agregando en la constitución de la monarquía hispánica. La Hacienda se componía de tantas haciendas como reinos y se completaba con la Hacienda Colonial dependiente del reino de Castilla. Dentro de cada reino existía un pluralismo fiscal, como consecuencia de la convivencia de más de una instancia con capacidad impositiva general⁵⁷. Coexistían territorios de régimen común, aplicable en la mayor parte de la corona, y de régimen foral en los territorios de los antiguos reinos de Aragón, Navarra y las provincias vascas. El mejor reflejo y ejemplo de esta pluralidad se manifestaba a comienzos de siglo con la existencia de aduanas entre los reinos hispánicos, que gravaban el comercio interior y que suponían un gran obstáculo para el desarrollo económico. Además, ello implicaba un gran esfuerzo burocrático que no siempre era correspondido con la obtención de ingresos suficientes para hacer frente a los gastos que generaba el sistema de fronteras. Por lo tanto, no existía un único régimen tributario, si no que pervivían las instituciones propias de cada administración territorial, manteniendo sus estructuras de recaudación y su organización fiscal⁵⁸. Esto supuso que los contribuyentes fueran tratados de manera

⁵⁷Artola, M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 13.

⁵⁸Tomás y Valiente, F., “Los derechos históricos de los territorios forales a la luz de la historia del derecho”, en *Obras Completas*, t. IV, Madrid, CEPC, 1997, pp. 3455-3520.

diferenciada en función del territorio en el que residieran⁵⁹. Incluso, dentro de cada reino había zonas exentas y muchos de los impuestos no eran generales para todos sus habitantes, sino que se aplicaban en función del estamento al que se perteneciera con los consiguientes privilegios, que suponía una exención general, para la nobleza y el clero. La situación era tan compleja que en ocasiones un mismo impuesto llegó a aplicarse a un gremio de artesanos y a otros no.

Las Cortes de cada reino decidían sobre los servicios que solicitaba el rey, o podían, a *sensu* contrario, formular peticiones legislativas que el rey atendía, denegaba o no valoraba. En todo caso, su convocatoria se iría demorando en el tiempo y se produciría, principalmente, ante la petición de recursos por parte del monarca, lo que generaría una constante tensión entre la corona y los reinos por la necesidad permanente de recursos. De esta manera la hacienda real, una más entre las instituciones existentes, tenía una gran dependencia de los recursos de los territorios, máxime ante las carestías constantes que se sufrieron en los sucesivos reinados, tanto en la dinastía de los Austrias como en la de los Borbones. La fiscalidad de la corona exigía a todos los habitantes de los diferentes reinos, mientras que la imposición fiscal propia de estos solamente se ejercía en la población de sus territorios. Se producía una transferencia de derechos fiscales⁶⁰ desde sus titulares hasta las instituciones destinatarias de las rentas, unas veces con carácter público, como en el caso de la hacienda real y las de los reinos, y en otros de carácter privado, como en el

⁵⁹Angulo Teja, M. C., *La Hacienda Española del Siglo XVIII. Las rentas provinciales*, p. 14.

⁶⁰Artola, M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p.15.

caso de la Iglesia con el cobro, principalmente, del diezmo. Es por ello que podemos afirmar que la principal característica de la Hacienda pública en el siglo XVIII era la ausencia de unidad. Por una parte, estaba la hacienda real y por otra cada reino disponía de una administración independiente con sus figuras impositivas propias y sus sistemas de recaudación y de gestión diferenciados.

Otra característica de esta realidad fiscal era que no todos los territorios aportaban las mismas rentas para el Estado, siendo el mayor proveedor, históricamente, el reino de Castilla mediante los servicios, los impuestos, las regalías y los ingresos procedentes de su patrimonio y de las colonias de América. En cuanto a estos últimos, se utilizaban para financiar los gastos de administración y defensa de los territorios de ultramar y solo los excedentes se remitían al territorio peninsular⁶¹. Sin embargo, en función del análisis de los datos económicos disponibles, los ingresos recibidos por la corona de Castilla desde las colonias, durante el siglo, fueron menores que los que tradicionalmente se habían considerado, lo que hizo que fuera aún mayor el esfuerzo porcentual que aportó a las arcas reales con los ingresos procedentes de los territorios de la península, respecto al resto de los reinos que componían la monarquía hispánica. Sirva como ejemplo que la aportación de ingresos de las colonias americanas a la hacienda real en el período de 1753 a 1807 solo supuso el doce por ciento de los ingresos totales del tesoro general, llegando a ser del quince por ciento entre los años 1763 a 1783, teniendo un repunte, debido al incremento de los gastos militares, como

⁶¹Pieper, R., *La Real Hacienda bajo los reinados de Fernando VI y Carlos III*, Madrid, IEF, 1992, p. 70.

consecuencia de los conflictos bélicos del último cuarto de siglo, del veinticinco por ciento durante el decenio de 1790⁶². El porcentaje aumentaría en el siglo XIX, llegando a ser del cuarenta por ciento entre los años 1802 a 1804 y del cincuenta por ciento entre los años 1808 a 1811 ante la necesidad imperiosa de obtener ingresos para poder afrontar la financiación de la hacienda militar⁶³ durante la guerra de la independencia. En todo caso, la mayor aportación a la hacienda real se efectuó desde la corona castellana, siendo menor la aportación que se realizó desde el resto de los reinos y territorios. Aragón, Cataluña, Mallorca, Valencia, Navarra y las provincias exentas vascas realizaron sus aportaciones, principalmente, por medio de servicios y donativos. Así, las rentas procedentes de los reinos de Navarra y Aragón durante el siglo XVII solo supusieron el cinco por ciento del total de las rentas de la hacienda real⁶⁴.

La falta de unidad administrativa y de homogeneidad en la aportación de recursos a la hacienda real fueron consideradas por los ilustrados como un lastre para avanzar en la modernización de país, para ser más competitivos económicamente en Europa y para poder alcanzar mayores cuotas de bienestar en la sociedad. Es por ello que entre los fines más importantes que se intentaron acometer para el fortalecimiento del Estado y para la obtención de recursos con los que afrontar los múltiples cambios planteados,

⁶²Barbier J. A., "Towards a new Chronology for Bourbon Colonialism: the Depositaria de Indias of Cádiz, 1722-178", en *Iberoamerikanisches Archiv*, vol. VI, 4 (1980), pp. 335-353.

⁶³Canga, J., *Diccionario de Hacienda*, tomo II, Londres, Imprenta de M. Calero, 1826-1827, pp. 534-535.

⁶⁴Artola, M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 142.

se encontraba la reforma de la hacienda pública. Erario público que se venía caracterizando por estar siempre en dificultades para sufragar los crecientes gastos estructurales y los coyunturales derivados de la cada vez mayor presencia exterior de España cuyos momentos más intensos se vincularon con la participación en la Independencia de las Colonias británicas de América y en la Guerra contra Inglaterra de 1797⁶⁵.

Las dificultades financieras, junto con una balanza comercial deficitaria, obligaron a acudir a los mercados de deuda, lo que a su vez provocó que los excedentes procedentes de América se tuvieran que dedicar principalmente al pago de la misma. Ante la escasez permanente de recursos y la presión que ejercía el alto endeudamiento, se optó por un aumento del esfuerzo fiscal en diferentes territorios, lo que fue configurando un clima contrario al régimen y una clara acentuación de la necesidad de reformas en profundidad de la hacienda pública, que permitiera conseguir recursos suficientes, pero que, a la vez, no impidiera el desarrollo económico y la generación de riqueza con la que conseguir que España se convirtiera en una economía competitiva dentro de un escenario internacional cada vez más complicado en el ámbito comercial y económico.

De esta manera nos encontramos con una hacienda que tuvo que seguir haciendo frente a los privilegios de la nobleza y el clero, lo que sistemáticamente fue compensado con un mayor esfuerzo fiscal, que recaía en comerciantes, consumidores

⁶⁵Fontana, J., *La quiebra de la monarquía absoluta*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 103.

y agricultores, así como con una estructura territorial adversa, con ausencia de uniformidad y unidad fiscal y con el lastre del miedo creciente a la quiebra del sistema y a la bancarrota. La situación de partida era difícil y complicada para poder afrontar con garantías las necesarias reformas. A todo ello hay que añadir que la economía española en su conjunto estaba muy atrasada, alejada de las economías emergentes de las principales potencias europeas y con un déficit público de carácter permanente y estructural, agravado por el alto endeudamiento. Señas de identidad de la economía financiera y presupuestaria del Estado, que no constituían el terreno más adecuado ni una buena ayuda para afrontar los cambios con éxito.

2.2 Ausencia de unidad en el sistema fiscal

Las principales características de la hacienda española en el transcurso del siglo XVIII fueron su falta de unidad y la coexistencia de una pluralidad de sistemas jurídicos, derivada de los diferentes reinos que componían la monarquía y de los distintos territorios forales que la integraban. Los reinos peninsulares, al igual que la mayor parte de los reinos del oeste europeo, se habían venido nutriendo de ingresos patrimoniales, de regalías de la corona y de servicios o donativos. Y en todos ellos se habían generado instituciones similares, entre las que destacaban las Cortes, los parlamentos y las diputaciones territoriales, que habían sido las encargadas de establecer los tributos, de configurar los diferentes sistemas legales para la obtención de ingresos y de conceder los servicios o donativos ante la petición de recursos que realizaba el monarca. Además, existía un gran número de impuestos por cada reino, algunos con características semejantes⁶⁶ y otras veces totalmente diferentes. De estos tributos, solo unos pocos eran importantes en cuanto a los ingresos que proporcionaban, como era el caso de las alcabalas, los estancos, las tercias, los servicios y las rentas generales o de aduanas, mientras que otros eran poco significativos. El sistema se sostenía sobre la imposición indirecta, recayendo sobre los comerciantes, artesanos, campesinos y consumidores y en muchas ocasiones, incluso, existía disparidad en la recaudación de los impuestos en función de quienes eran los sujetos pasivos de los mismos dentro de un sector de tributación.

⁶⁶Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, p. 159.

La exigencia permanente de ingresos y los excesivos gastos del Estado, incrementados notablemente a finales del siglo por los conflictos bélicos, hicieron que las reformas que se plantearon tuvieran siempre la urgencia de la consecución rápida de recursos. Este apremio derivó en la práctica habitual de acudir al endeudamiento interno, y principalmente al externo, lo que supuso un lastre constante para las arcas de Estado y una presión que se materializó en continuas reformas, aunque, por su falta de previsión, terminarían fracasando y produciendo efectos muy negativos, no solo por la no obtención de los recursos en las cuantías deseadas, sino por el rechazo que provocó en la población, especialmente en quienes soportaron la carga tributaria, que eran los sectores menos pudientes de la sociedad. Incluso, se llegaron a producir suspensiones de pagos debido a los desequilibrios financieros y a la falta de ingresos con los que soportar los gastos crecientes⁶⁷. Un ejemplo es el Decreto promulgado el 21 de marzo de 1739 durante el reinado de Felipe V, por el que se ordenó suspender todo lo librado y consignado en las diversas rentas reales debido a la situación de quiebra económica del erario público real y de suspensión de pagos en España, lo que supuso un cuestionamiento del sistema económico de la corona borbónica, llegando incluso a establecerse la planificación y control de los gastos de la casa real, lo que implicaba una doble situación: el intento de racionalizar su excesivo gasto y una

⁶⁷Fernández Albadalejo, P., “El decreto de suspensión de pagos de 1739: análisis e implicaciones”, en *Moneda y Crédito*, 142 (1977), pp. 57-85.

nueva organización del poder gubernamental, preludio de las reformas que este ámbito dirigiría el marqués de la Ensenada en 1749⁶⁸.

Esta situación se agudizaba por la falta de unidad del sistema fiscal, que estaba compuesto por distintas estructuras administrativas y de recaudación en función de los reinos y territorios forales que componían la monarquía hispánica. Es por ello que uno de los mayores retos planteados, durante la monarquía absoluta ilustrada del setecientos fue perseguir la uniformidad fiscal entre los reinos y dotar a la hacienda pública de la agilidad burocrática necesaria para conseguir una mayor capacidad de recaudación que diera cobertura a los crecientes gastos del Estado. La pluralidad de regímenes fiscales y estructuras de recaudación impedía la obtención de ingresos que la Corona reclamaba. Es más, la tenencia de una fiscalidad propia permitía que en algunas ocasiones los territorios pudieran financiar campañas militares con las que oponerse a la corona. Fue el caso de las dos veces en las que se produjo el enfrentamiento militar con Cataluña. Gracias a la existencia de la Diputación, que disponía de recursos y controlaba su propia estructura fiscal, los sublevados pudieron obtener medios con los que sufragar largas campañas militares⁶⁹.

Pero para poder analizar con mayor rigor las reformas que se plantearon y que en algunos casos se aprobaron, aunque con dispar éxito en sus resultados, es necesario

⁶⁸Decreto de 21 de marzo de 1739 en AHN, Fondos Contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, hacienda, libro 8013, pp. 359-360. Además se adoptaron otras medidas para la obtención de recursos entre las que destacaron la venta de tierras comunales o baldíos, la confiscación del cincuenta por ciento de los impuestos municipales conocidos como valimiento de propios y la extensión a la Corona aragonesa de la venalidad de cargos municipales que sería mantenida hasta 1741.

⁶⁹Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 160.

conocer el punto de partida de la hacienda pública en el siglo XVIII, con el análisis del pluralismo jurídico y fiscal imperante, derivado de la tradición medieval, y que era celosamente defendido en cada territorio como seña de identidad frente al centralismo que desde la monarquía borbónica se quería implantar en España⁷⁰. Para la adopción de determinadas decisiones de carácter fiscal se necesitaba la acción y la colaboración de cinco Cortes, además de las Juntas de los tres territorios forales vascos⁷¹, lo que complicaba de una forma evidente la agilidad necesaria ante la urgencia de obtener ingresos. Esto condujo a la teorización, por los ilustrados al servicio de la corona, de la necesidad de establecer mecanismos, mediante las reformas oportunas, para conseguir uniformidad y centralidad en el ámbito administrativo y también en el fiscal. Estas ideas de centralismo y unidad constituirían el eje de la actuación, que desde el reformismo ilustrado se quiso desarrollar en todos los territorios españoles, con un éxito dispar, y que analizaremos en esta tesis una vez que detallemos cómo se estructuraban y funcionaban los sistemas fiscales de los reinos hispánicos y los territorios forales. Asimismo, también será preciso estudiar el grado de implantación y el nivel de recaudación de la hacienda real en estos territorios para, de esta manera, comprender las principales

⁷⁰Tomás y Valiente, F., “Los derechos históricos de los territorios forales a la luz de la historia del derecho”, en *Obras completas*, pp. 3455-3520.

⁷¹ Los territorios provinciales forales de Guipúzcoa y Álava junto con el Señorío de Vizcaya componían los territorios forales vascos. En cada uno de ellos existía lo que se conocía como Hermandad de Municipios que sin una periodicidad establecida se reunían en Juntas para debatir y tratar de los asuntos que les afectaban. Estaban exentos de tributación ante la corona y tuvieron una organización propia desde el siglo XI hasta 1876. Con la finalización de la tercera guerra carlista se abolieron sus regímenes forales.

causas y el alcance de las reformas que posteriormente se intentarían implantar, algunas sin mucho éxito y otras con mayor grado de acierto.

2.3 La Hacienda en la Corona de Castilla

A diferencia de lo que ocurría en el resto de los reinos que integraban la monarquía hispánica, Castilla siempre estuvo muy condicionada en la configuración de su sistema fiscal, por el hecho de que proporcionaba el grueso de los recursos con los que se financiaba el Estado. Situación que se mantendría hasta la Guerra de Sucesión, tras la cual su aportación general se reduciría porcentualmente en materia fiscal, aunque manteniéndose por encima del resto de territorios por los ingresos procedentes de América, produciéndose, a partir de ese momento un incremento del esfuerzo fiscal de los territorios de la antigua corona de Aragón, modificándose en ese momento una tendencia que había venido siendo constante a lo largo de las anteriores dos centurias desde la unión dinástica de las coronas de Castilla y Aragón.

En la comparación de la presión fiscal soportada por los vecinos de Castilla y los de los territorios de la Corona de Aragón en 1722, según la información proporcionada por Gerónimo de Uztariz y recogida por Franch Benavent, los datos globales de la tributación per cápita eran los que se recogen en el cuadro siguiente⁷²:

⁷²Franch Benavent, R., “La nueva fiscalidad implantada en los territorios de la corona de Aragón tras la abolición del régimen foral. Una aproximación desde la perspectiva valenciana”, en *Norba, revista de geografía*, 16 (2003), pp. 534-535.

Tabla 1. Comparación fiscal territorios antiguos reinos en 1722

Territorio	Contribución	nº vecinos	Contribución/vecino
Castilla (1)	77.184.377	804.645	95,92
Cataluña	13.500.000	103.360	130,61
Valencia	7.500.000	63.770	117,61
Aragón	5.000.000	75.244	66,45
Mallorca (2)	480.000	21.110	22,74
(1) En las cifras de vecinos están excluidos los datos de las provincias exentas vascas y del Reino de Navarra.			
(2) En la cifra de vecinos están incluidos los presidios del Norte de África.			

Fuente: Datos de Gerónimo de Urtzaiz recogidos por Franch Benavent.

De esta manera, debemos hacer una distinción, que no siempre ha sido fácil de realizar, entre la hacienda de Castilla y la hacienda real española. Desde 1590 esta diferenciación se manifestó con mayor nitidez, al establecerse una separación entre la

hacienda que corrió a cargo de la Diputación de las Cortes castellanas, denominada Comisión de Millones, y la hacienda real propiamente dicha⁷³.

La Comisión de Millones fue un conjunto de servicios, aprobado por las Cortes castellanas⁷⁴, y en el que incluso participó la Iglesia⁷⁵, que tuvo su origen en un momento concreto, ligado a la necesidad de aportar recursos económicos con los que paliar el desastre de la Armada Invencible, financiando con ellos la construcción de una nueva flota que garantizara el mantenimiento del predominio político y militar⁷⁶ mantenido hasta el momento. El registro de los gastos aprobados por la Comisión atestigua que más de las tres cuartas partes del presupuesto se destinaron a gastos militares⁷⁷. La petición, que surgió de manera coyuntural, se mantuvo adquiriendo carácter estructural y acabó por convertirse, a lo largo de la siguiente centuria, en una de las principales fuentes de financiación de la monarquía española, necesitada cada vez más de grandes recursos con los que sufragar la creciente complejidad de la política exterior y las sucesivas guerras que se tuvieron que afrontar. Las permanentes

⁷³Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 91.

⁷⁴El 4 de abril de 1590 se otorgaba escritura por los procuradores de Cortes de Castilla a favor del rey Felipe II, por la cual obligaban al reino a pagar el servicio de ocho millones de ducados, con lo que “había ofrecido servir para la jornada de Inglaterra por una vez”, en su acuerdo de 8 de febrero de 1589. Cantidad que el Reino se comprometía a costear en un plazo de seis años. Su recaudación se llevaría a efecto mediante el sistema de repartimiento entre las diferentes villas y pueblos castellanos. AHN, hacienda, libro 8100, pp. 115-159.

⁷⁵Carpintero Aguado, L., “La contribución del clero castellano a los servicios de millones”, en *Revista de Historia Moderna*, 15 (1996), pp. 271-297. Con el fin de conseguir que el clero contribuyera con el servicio de millones se hizo la petición al papa Gregorio XIV. Este dictó el 16 de agosto de 1591 un breve por el cual la iglesia española se sometía a este servicio.

⁷⁶Thompson, I.A.A., *War and the society in the Habsburg Spain*, cap. 2, Keele, Variorum, 1969, pp. 8-9.

⁷⁷Canga, J., *Diccionario de Hacienda*, tomo II, pp. 130-131.

peticiones de recursos provocaron el enfrentamiento entre las Cortes castellanas y la hacienda real. Así, en la segunda petición del servicio de millones⁷⁸, comenzó un proceso de largas desavenencias, que fue constante a lo largo de los siglos XVI y XVII. La corona supeditó el incremento de sus recursos a cambio de aceptar una administración tributaria que no dirigía y que dependía de las Cortes generales⁷⁹.

Debemos, además, destacar que el sistema fiscal castellano fue la base utilizada posteriormente por los reyes borbones para las sucesivas reformas tributarias que se intentaron realizar a lo largo del siglo XVIII. El objetivo perseguido fue eliminar el pluralismo jurídico, dando preeminencia al derecho castellano. Estos intentos, en la mayor parte de los casos, supusieron un elemento de debate y oposición en el resto de los reinos hispánicos, ante su negativa a la implantación en sus territorios de un sistema, el castellano, que entendieron que era fruto de la imposición y no del acuerdo y ajeno, en la mayoría de los casos, a sus tradiciones históricas, jurídicas y consuetudinarias propias. Las reformas que se plantearon siempre encontraron el gran problema de tener que financiar el grueso de los gastos del Estado, lo que supuso un continuo lastre. Esta situación comportó el tener que acudir permanentemente al endeudamiento con altos costes, que fue la causa de varias crisis permanentes de

⁷⁸En 1601, las Cortes acordaron la concesión de un servicio de 18 millones asumiendo todas las competencias que hasta entonces ejercían las ciudades, villas y pueblos. Se materializó mediante la sisa que supuso la detracción de una cantidad respecto de las ventas del aceite y el vino.

⁷⁹Cáceres de Gea, B., “Fraude y administración fiscal en Castilla. La Comisión de Millones (1632-1658): poder fiscal y privilegio jurídico-político”, en *Estudios de historia económica*, 28 (1994), pp. 11-137.

deuda y, también, fiscales, y que impidió dedicar los recursos necesarios e imprescindibles para el fomento de la economía productiva⁸⁰.

El sistema fiscal de Castilla, vigente a comienzos del siglo XVIII, se caracterizaba por su complejidad, con un gran número de figuras tributarias, y por una fuerte imposición de naturaleza indirecta sobre la que recaía el grueso de los impuestos en detrimento de la importancia de las rentas de carácter directo. Fiscalidad que estaba sustentada, principalmente, sobre el comercio, tanto interior como exterior, sobre las rentas del campo y sobre el consumo, dejando al margen de la tributación a los grandes terratenientes, a los nobles y al clero. En la sistematización de los ingresos fiscales castellanos debemos analizar las rentas provinciales o impuestos interiores, las rentas estancadas o monopolios estancados, las rentas generales o de aduanas y las rentas de origen eclesiástico.

2.3.1 Rentas provinciales o impuestos interiores

Estas rentas recayeron sobre los intercambios comerciales, fueron de carácter indirecto y nunca tuvieron homogeneidad. A pesar de ello, podemos agruparlas entre las que la doctrina ha calificado como rentas reales de carácter general, que fueron aquellas que surgieron y se mantuvieron permanentemente, y las denominadas rentas

⁸⁰Thompson, I.A.A., "Castille: polity, fiscality and fiscal crisis", en *Fiscal crisis, liberty and representative Government*, Palo Alto, Hoffman and Norber, 1994, pp. 140-181.

de millones, que se establecieron con la misión inicial de financiar servicios puntuales y de manera meramente coyuntural, aunque con el paso del tiempo adquirirían un carácter estructural, como ya hemos señalado. Las críticas coetáneas hacia este tipo de rentas fueron en aumento, derivadas, principalmente, de no tener en cuenta en su establecimiento y configuración la riqueza de los obligados a la tributación y dejar, con ello, al margen de la misma a quienes de más recursos disponían como eran la nobleza y el clero, las rentas provinciales supusieron en el Antiguo Régimen la fuente principal de ingresos de la hacienda pública castellana.

Dentro del grupo de las denominadas rentas de carácter general la figura más importante por su recaudación y por su arraigo fue la alcabala. Surgió como un impuesto indirecto con un tipo impositivo del diez por ciento del valor de las transacciones comerciales sobre determinados productos, que correspondió pagar al vendedor directamente o mediante el sistema de encabezamiento. Este porcentaje se elevó hasta el catorce por ciento mediante su incremento en uno por ciento en cuatro sucesivas ocasiones. Estaban sujetos a este impuesto los inmuebles, muebles y semovientes con la excepción de determinados productos como eran el pan, las aves de caza, los caballos, mulas y machos de silla, la moneda amonedada, los libros, las dotes nupciales y las herencias. Junto a este tipo de exenciones, también se contemplaron otras en función de los sujetos que hicieran las transacciones y estuvieron otorgadas a clérigos, iglesias, corporaciones y establecimientos de naturaleza eclesiástica, comendadores de órdenes militares, ciegos, instituciones

benéficas, empleados de rentas, ciertos gremios y reales fábricas⁸¹. Un tercer grupo de exenciones fueron las concedidas a determinados pueblos, ventas y ferias.

El sistema establecido para el cobro de las alcabalas podía ser de manera directa, sobre los vendedores de los productos sujetos a tributación, denominado arrendamiento, o de manera indirecta, mediante el sistema de encabezamiento que se venía utilizando desde el reinado de Carlos V⁸². Este implicaba el cobro de la alcabala estableciendo como base de reparto, para la distribución de la carga tributaria, la población de las localidades. La denominación alcabala aludía a dos hechos tributario diferentes; por una parte al estadístico o censal por el cual se establecía un padrón o registro de vecinos para su exacción y por otra parte al tributario, que era la determinación de la cuota y la obligación al pago, que se realizaba mediante el sistema de tanto alzado. Para la gestión de los encabezamientos se emplearon diversos modos de cobro, siendo el más frecuente los denominados derechos de puerta o portazgos que consistían en el cobro de una cantidad por las mercancías en el momento de entrar en las villas o ciudades.

En el conjunto de rentas de carácter general destacaron el Situado, que era una cantidad que pagaban los dueños de las alcabalas, cientos y tercias enajenados, los servicios ordinarios y extraordinarios y su quince al millar, consistente en un

⁸¹López Juana Pinilla, J., *Biblioteca de Hacienda*, tomo II, Madrid, Aguado, 1840-1848, pp. 35-67.

⁸²Carande, R., *Carlos V y sus banqueros, la Hacienda Real de Castilla*, tomo II, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones, 1949, reeditado en Barcelona, Crítica, 1987, p. 543.

repartimiento anual sobre el estado llano pagadero por los pecheros, el quinto de la nieve que se tributaba por cada libra de hielo y nieve que se vendiera o consumiera, el diez por ciento de géneros extranjeros por la venta al por menor de los productos gravados por alcabalas y cientos que se introducían en el reino y los dos reales en arroba de lana fina y extrafina y ventas al por menor del esquileo. Tuvieron una importancia relativa, por la especificidad de los productos sobre los que recaían, los impuestos al consumo sobre la sosa, la barrilla, la renta del jabón, la martiniega o cantidad que pagaban los cultivadores por el disfrute de la tierra y los galeotes, servicio cobrado a algunas poblaciones como obligación de proporcionar estos remeros a la marina real que se estableció como remisión de este servicio⁸³.

Debemos resaltar que, en el conjunto de las rentas generales, también existió una variedad casuística de lo que se conocen como rentas particulares circunscritas a determinados territorios. Por su importancia, arraigo y cuantías recaudadas destacan la renta de la seda, la del azúcar, la de la población y de la abuela de Granada, el diezmo alcabalatorio de teja, cal, yeso y ladrillo de Guadalajara, la renta de yerbas, el

⁸³Estepa Díez, C., *Fiscalidad de Estado y fiscalidad municipal en los reinos hispánicos medievales*, Estudios dirigidos por Denis Menjot y Manuel Sánchez Martínez, vol. 92, Madrid, Casa de Velázquez, 2006, p.14. “El servicio de galeotes surge en Castilla en 1433 y lo realizaban personalmente hombres, de las villas y lugares de behetría, en las galeras o naves de la armada. Bajo los Reyes Católicos crecieron tales necesidades debido no solo a la guerra de Granada sino también a la lucha con los turcos en el Mediterráneo. Dado que las behetrías eran ajenas a la práctica marina se sustituyó la prestación por una contribución con moneda que como servicios de galeotes para la armada pasa a ser una carga exclusiva de las behetrías, que como tal se trasmite a la Edad Moderna como pago objeto de repartimiento cada siete años”.

diezmo del aceite de aljarafe, la renta de Ferias de Torrejón de Velasco y la extracción, regalía y ribera de Sevilla⁸⁴.

El otro gran grupo de las rentas provinciales fue el servicio de millones que nació como una servidumbre, y que tuvo su origen con Felipe II en el año 1590⁸⁵ ante la necesidad de conseguir recursos económicos para hacer frente a la reconstrucción de la flota tras la derrota de la Armada Invencible. Surgió ante una finalidad puntual, pero con el paso del tiempo se convirtió en un ingreso estructural de la Corona española con el que financiar los numerosos gastos derivados de su predominio mundial⁸⁶. Pasó a ser un servicio permanente que necesitó de las sucesivas autorizaciones de las Cortes castellanas lo que produjo roces constantes con la corona, por las grandes y reiteradas cantidades solicitadas. Los millones se configuraron como una imposición directa sobre los alimentos y artículos de primera necesidad conocidos como las seis especias (vino, vinagre, aceite, carne, jabón y velas de sebo) y se renovaba semestralmente. Con el transcurso del tiempo y con el fin de poder satisfacer, junto con otros impuestos, el pago del servicio de millones o peticiones de recursos por parte de la corona, se estableció lo que se denominó como cientos o cuatro unos, que no fueron otra cosa que el aumento de la alcabala. El

⁸⁴Angulo Teja, M.C., *La Hacienda española en el siglo XVIII*, pp. 160-174.

⁸⁵Escritura otorgada por las Cortes Castellanas el 4 de abril de 1590. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8100, pp. 115-159.

⁸⁶Thompson, I.A.A., "Taxation, military spending and the domestic economy in Castile in the later sixteenth century" en *War and the society in the Habsburg Spain*, Hampshire, Adershot, 1992, pp. 8-9.

primer uno por ciento⁸⁷ data del 4 de octubre de 1623, y se introdujo con el fin de sufragar 12 millones solicitados por Felipe IV; el segundo uno por ciento⁸⁸ se estableció por acuerdo de Cortes de 19 de enero de 1639; el tercer uno por ciento⁸⁹ fue otorgado el 9 de octubre de 1656 y el cuarto uno por ciento se otorgó por Decreto de 15 de noviembre de 1663. Los cuatro por cientos establecidos fueron modificados por una Real Orden el 3 de febrero de 1686⁹⁰, que los redujo a la mitad. Posteriormente, fueron nuevamente cobrados en su integridad por la resolución de 24 de noviembre de 1705 realizada por Felipe V⁹¹. Se estuvieron exigiendo hasta que los cuatro por cientos fueron incorporados en las alcabalas por el Real Decreto de 29 de junio de 1785⁹².

2.3.2 Rentas estancadas y rentas de aduanas

El aumento del consumo de determinados productos condujo al establecimiento de monopolios estatales para su producción y comercialización. La hacienda real se convirtió en el único fabricante autorizado y de esta manera comenzó a obtener unos

⁸⁷López Juana Pinilla, J., *Biblioteca de Hacienda*, tomo II, pp. 183-184.

⁸⁸Angulo Teja, M, C. *La Hacienda española en el siglo XVIII*, p. 131, nota 94.

⁸⁹López Juana Pinilla, J., *Biblioteca de Hacienda*, p. 187. En relación a los unos por ciento concedidos tanto en 1656 y 1663.

⁹⁰López Juana Pinilla, J., *Biblioteca de Hacienda*, p 188. Real Orden de 3 de febrero determinando que los cuatro por ciento se redujeran a la mitad.

⁹¹López Juana Pinilla, J., *Biblioteca de Hacienda*, p 188. En relación con la orden de 1663 y la resolución de 1705.

⁹²Real decreto de 29 de junio de 1785 que se sirvió comunicar al superintendente general de la Real Hacienda para arreglar por provincias y partidos las rentas provinciales. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8036, pp. 228-242.

ingresos ordinarios vitales para la Corona castellana. El sistema de monopolios se instauró con la renta del tabaco, al que se le impuso una tarifa de tres reales por libra, que se debían recaudar en el proceso de comercialización. Le siguieron, con una forma de cobro similar, la constitución de rentas estancadas sobre la sal, el papel sellado, la nieve, el plomo, la goma y los naipes.

Las Rentas de Aduanas siempre fueron una gran fuente de ingresos en la corona castellana. El control de las transacciones comerciales con el exterior era habitual desde la Edad Media, mediante disposiciones que regulaban la entrada y salida de productos o que establecían diferentes tasas. Eran administradas directamente por la corona con entera libertad y fueron consideradas un instrumento de planificación económica de primer orden, cuya finalidad era proteger las manufacturas nacionales y fomentar la producción, frente a la competencia extranjera⁹³. Estas tasas proporcionaron recursos cuantiosos para la Hacienda, aunque con los inconvenientes de llevar aparejados elevados gastos de mantenimiento en los puntos aduaneros donde se exigían y de que, en muchas ocasiones, se vieron lastradas por la corrupción de los funcionarios que las gestionaban. Se establecieron una serie de líneas aduaneras que no solamente se situaron en las fronteras exteriores de la corona y con el objetivo de controlar el comercio con productos procedentes de terceros países, sino que también se colocaron entre Castilla y los diferentes reinos españoles como consecuencia de la diversidad de sistemas fiscales existente. La percepción de estas rentas requirió la

⁹³Arias de Saavedra, I., “Las rentas generales y los economistas de la segunda mitad del siglo XVIII”, *Estudios de Hacienda: de Ensenada a Mon*, edición de Miguel Artola y L. M. Bilbao, Madrid, IEF 1984, pp. 17-34.

determinación de aranceles y la creación de puestos de aduanas. Sin embargo, la proliferación de disposiciones arancelarias chocó, reiteradamente, con la insuficiencia del aparato fiscal⁹⁴, que no fue capaz de dotar de recursos humanos suficientes a todos los puestos aduaneros. Para poder solventar este problema fue práctica habitual el arrendar en pública subasta la renta de aduanas a favor del mejor postor. El arrendador establecía el arancel y temporalmente encargaba la recaudación⁹⁵ a particulares, aunque se reservaba el poder clausurar las aduanas, si fuera necesario, y establecer guías que permitieran la circulación de mercancías.

2.3.3 Contribuciones eclesiásticas, rentas patrimoniales y rentas sobre la nobleza.

Los grandes recursos que el clero tradicionalmente obtenía, especialmente los derivados del diezmo y las rentas de sus grandes posesiones, en algunos momentos llegaron a ser más cuantiosos que los de la Hacienda pública, lo que fue conformando unas difíciles relaciones entre la Corona y la Iglesia. A lo largo del siglo XVIII fue ganando peso la opinión de aquellos que consideraron la fiscalidad eclesiástica como una doble imposición tributaria, con las mismas bases imponibles que las de los tributos públicos, lo que suponía un difícil obstáculo para la obtención de los recursos que necesitaban las arcas del reino. La tensión fue creciendo a la vez que las voces de

⁹⁴Artola Miguel. *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 56.

⁹⁵Ulloa, M., *La Hacienda Real de Castilla en el reinado de Felipe II*, Madrid, Fundación Universitaria Española, 1977, pp. 187-188.

aquellos que defendían la desamortización de los bienes del clero, la reducción de su capacidad fiscal y la eliminación de sus privilegios con la implantación de figuras impositivas con las que la Iglesia debía contribuir a los gastos generales.

Anteriormente, se habían establecido, aunque tímidamente, algunas experiencias tributarias con las que la Iglesia contribuía a la financiación de los gastos del reino. El primero de estos impuestos fueron las Tercias Reales, que surgieron ante la necesidad de la corona de obtener recursos con los que afrontar la guerra contra los musulmanes, durante la edad media. Se crearon por una gracia concedida en 1219 por el Papa Honorio III⁹⁶ al Rey Fernando III de Castilla y con un carácter temporal y extraordinario. Serían solicitadas por los reyes castellanos, desde el reinado de Alfonso XI, de manera permanente. El Papa Alejandro VI la aumentaría, pasando de un tercio del diezmo eclesiástico a un tercio del tercio (dos novenos) para financiar las operaciones militares de la conquista de Granada. En 1501 se les otorgó, a perpetuidad a los Reyes Católicos y a sus sucesores, y se extendió a los reinos de Castilla y Aragón, incluidas las Indias Occidentales⁹⁷.

Junto a las Tercias Reales encontramos el Excusado y las Medias Anatas. El primero fue creado por Felipe II en 1571 y estribaba en el pago del diezmo más importante de cada parroquia, lo que suponía que el pagador quedaba exento del pago por el diezmo

⁹⁶Gallardo Fernández, F., *Origen, progresos y estado de las rentas de la corona de España su gobierno y administración*, tomo III, Madrid, Imprenta real, 1805, pp. 33-35 y 38.

⁹⁷Canales, E., “Los diezmos n su etapa final”, en *La economía española al final del Antiguo Régimen*, volumen I, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 143 y 156.

a la Iglesia. Era parte de lo que se conocía como las tres gracias (excusado, bula de la Santa Cruzada y el subsidio o décima) que habían concedidas por los Papas de Roma al reino de España para costear las contiendas militares de reconquista de los territorios ocupados por los musulmanes en la península ibérica.

Las Medias Anatas consistieron en el abono general establecido por el ejercicio de una profesión al disfrutar de un beneficio o pensión y en este caso también recayó sobre la profesión eclesiástica. La obligación era pagar la mitad del valor, durante el primer año, de los ingresos por pensiones, empleos o beneficios eclesiásticos. Por Real Cédula del 22 de mayo de 1631 el rey dispuso que, de todos los cargos, plazas de oficios, encomiendas, mercedes, gracias y concesiones que se hicieran por medio del Consejo de Indias, audiencias, virreyes, gobernadores y otros ministros, se cobrase la media anata en lugar de la mesada que antes se pagaba. Para la administración y gestión de la media anata se nombraría, a partir de 1633, un oidor de la Audiencia que realizaría las funciones de comisario. Por Real Cédula de 1649 se aprobó la jurisdicción privativa que la Sala del Consejo de Indias y la Contaduría Mayor de Hacienda tenía para la administración y cobranza del impuesto.

Las Pensiones de Mitras consistieron en la disposición por parte del rey de un tercio de las rentas episcopales, los beneficios vacantes de los que se apropiaba la corona y la bula de la Santa Cruzada, establecida para la guerra en tierra santa y que era renovable cada seis años. En cuanto a las rentas patrimoniales, eran las obtenidas por los rendimientos que las propiedades de la corona generaban, principalmente de

terrenos de explotaciones agrícolas y mineras. También formaron parte de este tipo de rentas las derivadas de la concesión a particulares de la acuñación de moneda, que hasta el siglo XIX no dependerían en exclusividad del Estado, y los ingresos procedentes de las órdenes militares. Por otra parte, las figuras impositivas o rentas sobre la nobleza eran muy poco numerosas y con una reducida importancia en el conjunto de la fiscalidad general del reino. Destacaron las Lanzas⁹⁸, que eran cantidades que se cobraban a la nobleza para sufragar los gastos del ejército, derivando de la obligación medieval de aportar efectivos humanos y materiales para configurarlo. La creación de un ejército propio del Estado hizo surgir esta obligación tributaria sustitutiva de la vieja carga medieval.

2.3.4 La Hacienda en los territorios forales vascos

Dentro del reino de Castilla se encontraba la hacienda foral de los territorios vascos, que mantuvo su propia fiscalidad, independiente de la hacienda castellana, derivada de sus particularidades históricas. Ni en sus relaciones con el reino de Castilla y con la Corona, ni en su vertiente interna, puede hablarse de una fiscalidad homogénea de los diferentes territorios forales vascos a finales del siglo XVII y comienzos del siglo XVIII. La corona recibía ingresos ordinarios por cada uno de los territorios forales

⁹⁸Sánchez Belén, J.A., “Absolutismo y fiscalidad en Castilla a fines del siglo XVII: el encabezamiento general del reino (1682-1685)”, Madrid, en *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie IV, Historia Moderna, t. 2 (1989), pp. 175-218.

siendo muy diferentes por el grado de cobro que se consiguió en cada uno de ellos. Distintos también fueron las formas organizativas internas y los impuestos que nutrieron las haciendas forales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava⁹⁹. En todo caso, todos ellos gozaron de un ámbito específico dentro de la corona de Castilla, identificándolas con el término genérico de provincias exentas¹⁰⁰, por no tener que hacer frente al pago ni de servicios votados en cortes ni de pedidos por parte del rey¹⁰¹.

En el señorío de Vizcaya estaba establecido el denominado pedido de labradores, que se estructuraba como un canon de carácter enfitéutico, y el pedido de villas, que era pagado por los vecinos de las veintiuna villas vizcaínas en sustitución de los viejos tributos y derechos (fonsadera, conducho, mañería, etc.) a los que el señor renunció en la fundación del señorío¹⁰². Destacó, también, en Vizcaya la renta de prebostales, que se estructuró en dos formas distintas de gestión: por una parte, el tributo se cobró por los alcaldes en compensación de la ejecución de sentencias judiciales, y por otro, fueron rentas que se pagaron al señor en resarcimiento por el uso de su patrimonio¹⁰³. Otras dos importantes figuras tributarias vigentes en el señorío de Vizcaya fueron el

⁹⁹García Zúñiga, M., “Hacienda real y hacienda forales en el País Vasco. (Siglos XVI-XVIII)”, en *Iura Vasconiae*, 6 (2009), pp. 425-460.

¹⁰⁰Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, pp. 203-208.

¹⁰¹Díaz de Durana, J.R. y Piquero, S., “Fiscalidad real, fiscalidad municipal y nacimiento de las haciendas provinciales en el País Vasco”, en *Fiscalidad del Estado y fiscalidad municipal en los reinos hispánicos medievales*, estudios dirigidos por Denis Menjot y Manuel Sánchez, Madrid, Casa de Velázquez, 2006, pp. 56-59.

¹⁰²García Zúñiga, M., “Hacienda real y hacienda forales en el País Vasco. Siglos XVI-XVIII”, pp. 425-460.

¹⁰³Fernández de Pinedo, E., *Haciendas forales y hacienda real*, en *Homenaje a D. Miguel Artola y D. Felipe Ruiz Martín*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1990, p. 151.

derecho de ferrerías y los diezmos de monasterios. La primera proporcionó importantes recursos, debido al pujante comercio del hierro, y se abonó como porcentaje por cada quintal de hierro que se produjo y comercializó. En cuanto a la segunda, los diezmos de monasterios eran cantidades percibidas por el señor o en su caso por el rey, procedentes de las iglesias que eran de patronato real o laico¹⁰⁴, y que supusieron ingresos que adquirieron gran importancia por la obligación que pesaba sobre la Iglesia de tener que tributar.

Las haciendas de los territorios de Álava y Guipúzcoa fueron más parecidas a las del resto de la corona de Castilla, con la peculiaridad de que la de Álava estaba desligada de los servicios votados en Cortes y la de Guipúzcoa del pedido. Destacaron en Álava el cobro de las alcabalas y en Guipúzcoa los diezmos de la mar, o derecho que tenía el rey a percibir el diez por ciento del valor de todos los artículos que eran objeto de mercadería que arribaban a puerto, la alcabala y los derechos de ferrería, estos últimos similares a los que se cobraron en el señorío de Vizcaya.

El sistema fiscal de los territorios forales vascos se caracterizó por ser una mezcla de obligaciones señoriales y fiscales, como señaló Luis María Bilbao, “que inspiraba una cierta sensación de arcaísmo”¹⁰⁵. Sin embargo, fue respetado, al igual que el navarro,

¹⁰⁴En la cornisa cantábrica era frecuente encontrar iglesias que eran de propiedad real o laicas y que por tanto el diezmo que cobraban, en vez de recibirlo la Iglesia Católica, lo recibía el titular de la propiedad inmobiliaria.

¹⁰⁵Bilbao, L.M^a, “Haciendas forales y hacienda de la monarquía. El caso vasco, siglos XVI-XVIII”, en *Historia de la Hacienda en España (siglos XVI-XX): homenaje a Don Felipe Ruiz Martín*, Madrid, IEF, 1991, p. 48.

debido al apoyo que desde los territorios forales se había proporcionado a la causa borbónica de Felipe V, durante la Guerra de Sucesión española.

2.4. La Hacienda en la Corona de Aragón

Una de las características fundamentales del derecho tributario en Aragón durante la Edad Media y hasta el siglo XVIII fue la falta de unidad fiscal interna entre los diferentes reinos que componían la corona aragonesa, como fruto de la ausencia de una administración única. El único órgano que funcionó conjuntamente fue el Consejo de Aragón¹⁰⁶ creado por Fernando II de Aragón tras la unión dinástica con el reino de Castilla al que no siguió ninguna otra unificación institucional. Existieron cortes en los reinos de Aragón, Cataluña y Valencia, mientras que en el reino de Mallorca no hubo, al existir una dependencia histórica de las cortes de Aragón, lo que no le impidió disponer de recursos tributarios propios¹⁰⁷. Esta situación jurídica comportó que existieran tantos sistemas fiscales, aunque con muchas similitudes, como reinos componían la Corona. Además, esto suponía la existencia de cuatro administraciones fiscales que actuaban sobre sus respectivos territorios, a la vez que competían con la hacienda real, en un primer momento con el rey de Aragón, y tras la unificación de los reinos españoles, con el monarca de la corona española. Esta

¹⁰⁶ El Consejo Supremo de la Corona de Aragón o Consejo de Aragón fue creado en 1494 por Fernando II y fue uno de los primeros que, posteriormente, configurarían la organización polisinodial de la Monarquía Hispánica. Su disolución se produciría con la promulgación del Decreto de Nueva Planta de 29 de junio de 1707 por el que Felipe V declaraba abolidos todos los fueros, privilegios, prácticas y costumbres de los reinos de Aragón y Valencia.

¹⁰⁷ Las Islas Baleares fueron reconquistadas por Jaime I en 1231 creando con ello el Reino de Mallorca. Al morir su heredero, Alfonso, en 1262, el rey dictó un nuevo testamento por el que dejaba en herencia el reino a su hijo Jaime. A partir de este momento se constituía el reino privativo de Mallorca. A la muerte de Jaime I, la Corona de Aragón fue para su hijo mayor Pedro y el de Mallorca para Jaime, quien no prestaría homenaje a su hermano, nuevo rey de Aragón. Tras diversas disputas terminaría reconociendo la autoridad del monarca aragonés en 1279 mediante el tratado de Perpiñán, que supuso mantener el control político y económico de Aragón sobre el reino mallorquín y el restablecimiento de la unión jurídica con la Corona aragonesa. Esto supuso la ausencia de Cortes y la dependencia de Mallorca respecto a Aragón.

fiscalidad paralela era la que se conoció como Generalidades, constituyendo los derechos de entrada y salida de mercancías en todos los territorios de la corona aragonesa.

Los reyes españoles llevaron a cabo una política pactista con las diferentes cortes del reino de Aragón, lo que dificultó mucho la rapidez en la toma de decisiones que los asuntos de la corona requirieron. Esta situación se complicó aún más debido a las pocas reuniones que las Cortes celebraron en el siglo XVII, lo que puso en crisis este modelo. Este vacío institucional, por una parte, beneficio al rey, pero en otros casos fortaleció el papel de las diputaciones, que se organizaron en Juntas de brazos extraparlamentarias¹⁰⁸. La componían los representantes de las Cortes que en esos momentos estaban en la capital y podían convocar a la Diputación en caso de emergencia y con carácter extraordinario. Tanto las diputaciones como las Juntas de Brazos se enfrentaron al monarca con mayor intensidad, especialmente por la petición y obtención del servicio, que fueron cantidades que se aportaron, principalmente, para financiar las empresas bélicas de la Corona. Los votos consultivos se hicieron cada vez más lentos y complejos, especialmente cuando se solicitaron para incrementar la aportación fiscal.

Para entender la complejidad en materia fiscal derivada de este pluralismo jurídico existente analizaremos como se organizaron los diferentes sistemas fiscales en la

¹⁰⁸Ajates Cónsul, A., “Las Juntas de Brazos de 1684-86: Aragón y los servicios de armas de Carlos III”, en *Ius fugit: revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, 15 (2007/8), pp. 493-512.

Corona de Aragón en función de los territorios en donde estuvieron vigentes. De esta manera podremos comprenderlos cambios que se intentaron realizar por parte de la hacienda real en la reordenación del sistema tributario de todo el Estado.

2.4.1. El Reino de Aragón

La capacidad fiscal en el Reino de Aragón se redujo de una manera substancial tras la consolidación de la monarquía hispánica con la dinastía de los Austrias, siendo la principal consecuencia la drástica disminución de las rentas. La Diputación General del reino, encargada de recaudar y administrar los tributos y aranceles, había sido constituida en 1363 y permaneció vigente hasta el matrimonio de los Reyes Católicos. En ellas estaban dos diputados por cada brazo de los cuatro que constituían las Cortes. Durante el tiempo que transcurre entre la unión dinástica de Fernando e Isabel y los decretos de nueva planta cada reino mantuvo su organización tributaria paralelamente a la Real Hacienda. Posteriormente, destacó la gestión que del patrimonio realizó la Junta Real de Patrimonio o Real Erario implantada desde el 3 de abril de 1711. Era el organismo presidido por el virrey de Aragón que se ocupaba de administrar los bienes y derechos del patrimonio real en Aragón y cuya misión consistió en la gestión y obtención de recursos derivados de los bienes de la corona mediante contratos de cesiones permanentes, por las que se obtuvieron cantidades denominadas treudos o censales. El treudo era un canon que se establecía por la cesión de tierras y que, aunque tuvo gran importancia en la edad media, tenía una

menor trascendencia a comienzos del siglo XVIII. Sí adquirieron importancia las cantidades que la Corona cobró a los agricultores por la limpieza y conservación de la Acequia Imperial, siendo un diezmo de la producción, semejante al que cobró la Iglesia Católica por la producción de las tierras.

El sistema fiscal aragonés en su conjunto, tal y como señala Artola, era arcaico y corto en su rendimiento¹⁰⁹. Era un sistema mixto compuesto por figuras tributarias de carácter indirecto, junto a otras de carácter directo, teniendo estas últimas menor importancia en el conjunto de la recaudación. La tributación directa estaba integrada por las cenas, el maravedí y las pechas. Las cenas derivaban de la obligación de atender al rey en sus diferentes estancias en el reino de Aragón, dividiéndose a su vez en cenas de presencia, cenas de alimentación, cenas de ausencia y cenas de primogenitura. Estos servicios se fueron convirtiendo con el tiempo en un impuesto, a pesar de que el rey no utilizara los servicios. Junto a ellas se encontraban las pechas ordinarias, que eran cantidades que en diferentes territorios se abonaban por la exención de contribuciones, y el maravedí, que era una contribución directa que se cobraba sobre el patrimonio cada siete años y que pagaban las personas de servicio de algunas universidades del reino.

En cuanto a las contribuciones indirectas, destacaron los peajes que se impusieron a las mercaderías en su tránsito por Aragón. No fue una aduana propiamente dicha, sino que se cobró por libra y solo en una docena de ciudades. De una condición semejante

¹⁰⁹ Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 165.

fueron el almudí o mesón de la alfóndiga y el peso del rey, que se abonaron solo en Zaragoza. En cuanto al primero lo pagaron los pecheros al comprar grano o vender el pan, mientras que el segundo se cobró con el fin de controlar las mercancías que entraban en la ciudad.

Las rentas de la Corona se caracterizaron por su escasez y también por la dificultad de crear otras nuevas, ante la obligatoriedad de pedir la autorización a las Cortes antes de su implantación. Las nuevas rentas que introdujo la corona a lo largo del siglo XVI y XVII mediante estas autorizaciones fueron conocidas como Generalidades, especialmente, eran los impuestos sobre el aceite, el pescado y el vino y posteriormente las conocidas como sisas, que recaían sobre la comercialización del grano y la carne. Los recursos obtenidos fueron escasos y eso generó otro tipo de imposiciones con los que se pretendió obtener un mayor volumen de ingresos. Las figuras más importantes fueron los estancos sobre el papel, el tabaco, los naipes, la pimienta, el azúcar, el chocolate, la canela y el clavillo.

A pesar de estos esfuerzos por aumentar los ingresos, la característica principal del sistema fiscal aragonés continuaría siendo los deficientes resultados obtenidos en la recaudación. Es por ello que se acudió a nuevos intentos fiscales, como en el caso de las regalías sobre la acequia imperial y sobre la sal. Se trataron de cantidades que se abonaban al monarca por el uso de un servicio de su propiedad, en el caso de la acequia, y en el segundo por la sal que se producía en las salinas, que constituían un parte importante del patrimonio de la corona.

2.4.2. El Principado de Cataluña

Si en el Reino de Aragón la corona española contó con pocos ingresos, menos fueron los que se dispusieron procedentes del Principado de Cataluña. Su patrimonio fue escasísimo, destacando las figuras conocidas como *lluisme* o *foriscapis*. El *lluisme* se cobraba por la cesión de un bien o por la concesión de permisos para el uso de bienes de la corona o por la transmisión entre particulares de estos derechos. Junto a estas rentas patrimoniales, existieron otras figuras con menor importancia recaudatoria como fueron la *lleuda*, la *quistia*, el *pes reyal*, la carcelaria y los censos. La *lleuda* fue una cantidad que se cobró por la entrada de mercancías en diversas ciudades, entre las que destacaron Barcelona, Girona, Lleida, Camprodon, Igualada, Cervera, Tortosa y Villafranca del Penedés¹¹⁰, La *quistia* era una cantidad que pagaban los agricultores por el uso de las tierras, en este caso reales. El *pes reyal*s eran cantidades que se percibían en función de un determinado peso de los productos más voluminosos. La carcelaria se cobraba por el ingreso en prisión y los censos eran percibidos por los rendimientos de las tierras y dominios bajo control directo de la corona. Entre estos últimos destacaban los censos *menut*, que eran pequeñas cantidades que el monarca percibía de los bienes del dominio real establecidos en enfiteusis, el censo de concesión de escribanía y otros oficios de carácter público, los censos por arriendos en subastas públicas o los censos procedentes de los establecimientos de carnicerías y pescaderías de titulación real, estos bastantes exigüos.

¹¹⁰Sánchez Martínez, M., *Estudios sobre renta, fiscalidad y finanzas en la Cataluña bajomedieval*, Barcelona, CSIC, Instrucción Milá y Fontalanz, 1993, pp. 399-401.

La escasez de los recursos reales de carácter fiscal en Cataluña generó una relación de dependencia de la Corona respecto a las peticiones que realizaba a las Cortes para conseguir servicios o donativos. Cantidades que, si eran aprobadas por las Cortes, recaudaba la Generalitat, y si el montante no era suficiente se acudía al endeudamiento al crédito de la institución o se hacía una captación general de recursos denominada *fogatge*, que cuando se aplicó fue muy impopular. Finalmente, al igual que ocurría en el reino de Aragón en este sistema se incluyeron figuras de carácter directo como las cenas, obligación derivada de atender al rey en sus diferentes estancias en el territorio catalán y con las mismas modalidades que en el sistema aragonés: cenas de presencia, cenas de alimentación, cenas de ausencia y cenas de primogenitura. En todo caso, las cantidades que se recaudaron fueron muy pequeñas y con una mínima incidencia en el montante total de los ingresos fiscales recaudados por la Corona en Cataluña.

Mientras esto sucedía con los recursos de la Hacienda Real, la Diputación obtenía importantes ingresos, que la consolidaron como un fuerte aparato recaudador frente a la corona. Fiscalidad independiente dentro de la que destacaron los cobros de aduanas y del derecho de bolla que fue establecido a finales del siglo XIII para poder afrontar los gastos que suponía la defensa contra las incursiones piratas y para erradicar las entradas fraudulentas de algodón, seda, lana e hilo. El sistema fiscal catalán al haber tenido que financiar solo una pequeña cantidad de la estructura hacendística del Estado, que fue costeada en su mayor parte por el reino de Castilla, había conseguido generar ahorros que pudieron dedicarse a otros fines. Las tensiones se incrementaron

cuando las necesidades reales de ingresos aumentaron, lo que generó propuestas de modificación del sistema fiscal y provocó el rechazo de las estructuras más poderosas del principado ante la pérdida de poder y el crecimiento de su esfuerzo fiscal. Este enfrentamiento institucional puso en evidencia las carencias del régimen borbónico derivadas del pluralismo jurídico, de la estructura jurídica tradicional del Antiguo Régimen.

2.4.3. El Reino de Valencia.

Las características fundamentales del sistema tributario del Reino de Valencia fueron, de una parte, su complejidad, debido al gran número de figuras tributarias existentes, y de otra el gran esfuerzo fiscal realizado, siendo el que recaudaba más ingresos de entre los reinos que componían la Corona de Aragón llegando en algunos momentos a duplicar lo que se obtenía por los mismos conceptos en los demás. La estructura del sistema fiscal valenciano se fundamentaba en la obtención de rentas de carácter indirecto derivadas del comercio de mercancías, en la importancia que tuvo el porcentaje del diezmo que se cobraba de lo que recaudaba la Iglesia Católica, un tercio del mismo, y en las rentas procedentes del patrimonio real, tal y como se evidencia en la recopilación que realizó Branchat en 1784¹¹¹ sobre el tipo de ingresos del reino de Valencia.

¹¹¹Branchat, V., *Tratado de los derechos y regalías que corresponden al Real Patrimonio en el reino de Valencia y de la jurisdicción del Intendente como subrogado en lugar del antiguo Bayle general*, 3 volúmenes, Valencia, 1784/86, recopilación realizada por Vicente Branchat, en su condición de asesor

Las rentas de la corona tuvieron la denominación genérica de rentas de Real Patrimonio, destacando la figura de los Censos, que el monarca cobró por los rendimientos de las tierras y dominios bajo control directo de la corona, y los *lluismo*, que al igual que el *lluisme* catalán, se cobró por la cesión de bienes de la corona, por la concesión de permisos por el uso de los mismos y por la transmisión entre particulares de estos derechos. También fueron importantes, por el montante de su recaudación, las Cenas, tributo similar al que hemos analizado en el reino de Aragón y en el Principado de Cataluña, y la venta de oficios. El fenómeno de la venta de cargos y oficios públicos, así como su consecuente conversión en patrimonio del comprador, generando rentas a su favor, fue muy común en el Reino de Valencia y terminó por convertirse en un recurso más de la hacienda para conseguir dinero, ante los permanentes agobios económicos. Los oficios que se pusieron en venta fueron, principalmente, las escribanías, los cargos municipales (entre los que destacaron los regidores, alguaciles y jurados) y cargos de carácter recaudatorio o fiscal (con especial importancia los contadores y receptores).

La complejidad del sistema se centró en las que se denominaron *bailías*¹¹², bajo cuyo nombre estuvieron la *pecha real*, que era una imposición directa de origen feudal que pagaban los campesinos por la protección y el uso de las tierras, y una serie de contribuciones, con menor peso tributario, derivadas del comercio de los productos y

del Real Patrimonio y por orden del rey. En ella se recogen los fueros, privilegios y actas de Cortes relativos al sistema fiscal valenciano, así como un estudio de las diferentes partidas de ingresos.

¹¹²López Rodríguez, C., “El Archivo Real y General del Reino de Valencia”, en *Cuadernos de historia moderna*, 17 (1996), pp. 175-192.

de la pesca. Estas se componían del barcaje abonado por llevar los productos a tierra desde los barcos, del tiraje recaudado por el traslado de mercancías desde el puerto a las ciudades y el almodinaje que se satisfacía por la entrada del grano desde el mar. Junto a estos impuestos sobre el tráfico comercial, destacaron los derechos sobre el uso de los pastos, de herbaje, montazgos o yerbas. Especial importancia tuvieron los estancos sobre el tabaco, la nieve, el plomo, los naipes y el azufre, siendo el que se estableció sobre la sal el más importante debido a la elevada producción salina en las costas levantinas. El estanco sobre la sal produciría grandes ingresos y sería una orden de 23 de diciembre de 1707 la que igualaría el cobro de las Salinas en toda la corona de Aragón al sistema que se venía utilizando en la corona de Castilla. La mayor importancia tributaria la tuvieron el denominado *ters delme*¹¹³, por el cual se detraía un tercio del diezmo que recaudaba la Iglesia Católica, y el peaje o quema que se estableció por la entrada de productos en las ciudades.

Finalmente debemos destacar que, al igual que ocurriría en Cataluña, las Cortes se fueron reuniendo cada vez con menos frecuencia. No obstante, mientras que en el Principado catalán esa circunstancia fortaleció a la Diputación y a las Juntas extraordinarias de Brazos, conllevando una resistencia de estas instituciones, cada vez más elevada, respecto a las pretensiones reales y a las peticiones de ingresos

¹¹³Sistema similar al de las tercias reales de Castilla, en el que la cantidad inicial de cobro surgió para poder sufragar gastos ocasionados por la guerra contra los musulmanes y por un montante inicial de un tercio del diezmo, pasando posteriormente, una vez la necesidad de gastos por la contienda desapareció, a ser de un tercio del tercio, es decir, de dos novenos de los diezmos. En Valencia tuvieron un origen análogo, aunque se mantuvieron siempre en la misma cantidad, un tercio del diezmo, siendo por tanto la cantidad mucho mayor y el más importante ingreso fiscal del reino.

extraordinarios, en Valencia se produjo el efecto inverso. Se fue consolidando una mayor capacidad de acción y fortaleza del monarca ante el vacío de poder que esta situación generó y que no pudo ser cubierto por la Diputación.

2.4.4. El Reino de Mallorca.

Finalmente, respecto a la Corona de Aragón, debemos destacar el complejo sistema fiscal del reino de Mallorca, que se caracterizó por la división de sus ingresos en cuatro grandes bloques: rentas fijas, rentas variables, ingresos ocasionales e ingresos de carácter extraordinario¹¹⁴. Sistema que fue muy estable y proporcionó ingresos suficientes para la financiación de sus servicios hasta su gran modificación tras la guerra de Sucesión durante el reinado de Felipe V. La principal peculiaridad organizativa, como ya hemos apuntado anteriormente, fue que el reino de Mallorca no tuvo Cortes, y que históricamente el rey de Mallorca había tenido que acudir a las Cortes aragonesas para prestar homenaje al rey de Aragón y para la concesión de autorizaciones antes de la implantación de figuras tributarias propias. El reino carecía a mediados del siglo XVI, no solo de Cortes constituidas, sino tampoco de Audiencia y de representación en el Consejo de Aragón. La Real Audiencia había sido concedida en 1571, pero rápidamente se convirtió en una institución muy impopular, hasta tal punto que al año siguiente a su constitución se estaba pidiendo y se aceptaba

¹¹⁴Pascual Ramos, E., “La Real Hacienda del Reino de Mallorca durante la guerra de sucesión. Guerra y crisis del sistema económico”, en *Cuadernos dieciochistas*, 14 (2013), pp. 199-232.

su disolución. Las causas las debemos encontrar en el uso que de ella hizo el rey de España para el desarrollo del ejercicio plenipotenciario de su autoridad. La falta de Cortes dificultó la vertebración del reino durante toda su existencia, tanto en sus relaciones en el ámbito de la Corona de Aragón, como después en su relación con la corona tras la unión dinástica. A todo ello se sumaba la complejidad derivada de su dispersión insular y al hecho de carecer de una institución común más allá de la monarquía, como hubiera sido la parlamentaria. Esto supuso, durante la dinastía de los Habsburgo, una mayor incidencia de la hacienda real y, por tanto, un refuerzo de las posiciones del monarca, a diferencia de lo que ocurrió en otros territorios, como fue el caso de Cataluña.

En el sistema impositivo del reino las rentas fijas se dividieron en tres grupos: los censos, que al igual que en el resto de la corona fueron rentas pagadas al monarca por los particulares, el *lluisme*¹¹⁵, que se cobró como parte de la tramitación de un inmueble, el diezmo de ganados, que supuso una cantidad que retenían las ciudades por el gravamen del comercio de animales, y los estancos, especialmente el de la sal y el tabaco, que proporcionaron grandes ingresos.

Las rentas variables tuvieron una gran diversidad de figuras, entre las que destacaron por su generalidad las escribanías, que se recaudaron por la Corona en

¹¹⁵Sastre Moll, J., “El *lluisme* en el regne de Mallorca. Les transmissions immobiliàries a la Vall de Sóller en el primer terç del segle XIV”, en *II jornades d’estudis locals a Sóller*, Sóller, Ajuntament de Sóller, 2007, pp. 205-245.

contraprestación de la cesión de escribanías¹¹⁶, el trigo y derecho de lezda (*lleuda*), que fue un impuesto que corrió por cuenta de los propietarios del dominio útil del monarca del trigo cosechado y que consistía en la undécima parte de lo vendido, así como diferentes tributos relacionados con la producción de vinos, aceites, azafranes y hortalizas. Además, debemos mencionar en este grupo, las cantidades cobradas por las subastas de cargos y oficios, que tenían diferentes denominaciones en función de los puestos que se subastaban: bailas, veguerías, *mostassaf*, *maestres de Guayta* y portadorias. Destacaron, también, como rentas variables, el derecho del 10 por ciento sobre las mercancías embarcadas en puerto, la carcelaria o emolumento por el ingreso en prisión y el *fogatje*, que fue recaudado cada siete años a los propietarios de pertenencias urbanas de valorización superior a las diez libras, y que lo pagaban todas las casas habitadas, excepto las de los eclesiásticos y demás personas que gozaron del privilegio de franqueza¹¹⁷.

El tercer grupo fue el de los ingresos ocasionales, entre los que destacaron las coralinas, establecidas como pago a la autorización para la recogida de coral de las costas baleares y los ingresos procedentes de la subasta de los restos de naufragios, de penas específicas (sanciones económicas) y por la concesión de condecoraciones. El último bloque lo integraron los ingresos extraordinarios, compuestos por los censos,

¹¹⁶Sastre Moll, J y Llompart Biblioni, M., *La Tesorería del reino de Mallorca durante su época de esplendor*, Palma de Mallorca, Universidad de les Illes Balears, 2008, pp. 123-124.

¹¹⁷Dameto, J.B, Mut, G y Alemany M.M., *Historia general del Reino de Mallorca*, vol. 2, Palma de Mallorca, Imprenta Nacional, 1841, p. 529, nota 173.

que proporcionaron un 5 por ciento como interés de la deuda emitida y vendida, y los empréstitos y los donativos que recibió la corona.

2.5. La Hacienda en el Reino de Navarra

Dentro del pluralismo fiscal y jurídico existente en España, el régimen tributario de Navarra se rigió por las leyes, exenciones, privilegios y libertades que formaron parte del ordenamiento jurídico propio del reino denominados fueros y jurados por sus reyes el día de su coronación. En la Hacienda real existía desde la edad media una administración tributaria conocida como Cámara de Comptos¹¹⁸, creada por Carlos II en 1348. De entre sus funciones destacaban la exigencia de la rendición de cuentas de quienes recaudaban en nombre del rey, la administración de los derechos del monarca y el asesoramiento en materia de finanzas reales. La Cámara fue asumiendo funciones diversas y pasó a denominarse Tribunal de la Cámara de Comptos, adquiriendo el carácter de Tribunal de Hacienda. Con la incorporación del reino de Navarra a la Corona española se produjo un proceso de centralización en la toma de decisiones en el Consejo de Hacienda que adquirió mayor protagonismo junto a la Cortes y a la Diputación foral. De entre las características fundamentales del sistema tributario navarro destacó la conservación del derecho denominado de Tablas, que suponía el mantenimiento de las barreras aduaneras, junto a otros ingresos, y que contribuía a los gastos generales de Estado mediante el otorgamiento del denominado donativo o servicio ordinario¹¹⁹.

¹¹⁸Salcedo Izu, J., “El sistema fiscal navarro en la Cámara de Comptos reales”, en *Itinerario histórico de la Intervención General del Estado*, Madrid, IEF, 1976, pp. 57-58.

¹¹⁹Salcedo Izu, J., “El Convenio de Navarra. Análisis de un sistema”, en *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, 61 (1991), pp. 55-73.

Las Cortes tuvieron la facultad de autorizar el servicio o donativo del reino, que en la mayor parte de las ocasiones fue una cantidad en dinero concedida al monarca para sufragar gastos generales, y cubrir las necesidades de la hacienda real, pero que también en algunas coyunturas fue materializada en hombres para el ejército. El servicio o donativo era voluntario y su cuantía la fijaban las Cortes. Se votaba siempre en función de la demanda que solicitaba el monarca y las Cortes tenían la facultad de aprobar, denegar o modificar las peticiones realizadas, lo que, como en el resto de los territorios forales, ocasionó constantes fricciones entre la administración tributaria navarra y la hacienda real. No obstante, esta oposición fue progresivamente eliminada, debido a la cada vez mayor presión del poder central bajo la dinastía borbónica, especialmente a lo largo del siglo XVIII.

La Hacienda del reino estaba originariamente constituida por el vínculo, nombre con el que se denominaba a las rentas destinadas a los gastos generales de la administración navarra, los cuarteles y las alcabalas. Los cuarteles se pagaban en cuatro plazos a lo largo del año fiscal, que coincidía con el natural, eran de carácter personal, vinculados a la riqueza disponible, de ellos estaban exentos nobles, eclesiásticos y aquellos que probaban no haberlos pagado durante cuarenta años y los que estuvieran en el desempeño de empleos estatales. Por su parte, la alcabala era un tributo indirecto sobre el comercio de cada ciudad, que se gestionaba de manera semejante a como se venía haciendo en los territorios castellanos. En un principio, se cobraron mediante un tributo que establecieron las Cortes y, posteriormente, se convirtió en un arbitrio municipal. El total recaudado con la alcabala quedó

condicionado a no poder exigir en los años sucesivos una cifra superior a la del año anterior, fijando como techo lo recaudado en 1640, lo que provocó una inmovilidad permanente en la recaudación. Los mínimos ingresos obtenidos con la alcabala provocarían que en el siglo XVII se establecieran estancos sobre determinados productos, siendo los más importantes los configurados sobre el tabaco y el chocolate¹²⁰.

Los ingresos, que ofrecieron más complejidad fueron las receptas, en las que se diferenciaron cuatro tipos distintos. Las penas de cámara y gastos de justicia, que se configuraron ambas como multas impuestas por sentencias judiciales, y la del ordinario y la del patrimonial, siendo la primera una tasa comercial sobre determinados productos, y la segunda, el pago por el uso de ciertos capitales, otorgados mediante el sistema de censo. Finalmente debemos remarcar, en referencia al derecho de tablas¹²¹, que se mantuvieron las aduanas en todas las fronteras, interiores y exteriores. Los naturales de Navarra no pagaban por los productos que introducían en el reino, pero si lo hacían por los que sacaban fuera del mismo.

Como destaca Ramírez Vaquero, la corona también tenía cuantiosos ingresos tributarios procedentes de los denominados censos. Estos eran de dos tipos: los primeros correspondían a la contribución de los propietarios de los burgos por la

¹²⁰García Zuñiga, M., “Orígenes, evolución y crisis de una Hacienda Foral: Navarra, 1642–1820”, en *Boletín del Instituto Gerónimo de Ustáriz*, 6–7 (1992), pp. 5-17.

¹²¹Idoate, F., “Notas para el estudio de la economía navarra y su contribución a la Real Hacienda (1500-1650)”, en *Revista Príncipe de Viana*, 78 (1958), pp. 117-128.

ocupación de los suelos. Se concebía como una cantidad que el censatario abonaba equivalente a los intereses que devengaba la propiedad. En un primer momento fueron perpetuos pero luego fueron transformándose en temporales lo que permitió su revisión para poder adaptarlos a las necesidades de la corona. Los segundos eran directamente tributos por el disfrute de los suelos que eran propiedad del rey¹²².

Finalmente debemos referenciar las rentas de los caminos, lana y mercaderías que supusieron una buena fuente de recursos y que estuvieron en constante disputa entre la hacienda del reino y la real por el control de los mismos¹²³.

¹²²Ramírez Vaquero, E., “Hacienda y poder real en Navarra en la Baja Edad Media. Un esquema teórico”, en *Revista Príncipe de Viana*, 60 (1999), pp. 96-98.

¹²³Huici Goñi, M.P., *Las Cortes de Navarra durante la Edad Moderna*, Pamplona, Diputación Foral de Navarra, 1980, p. 336.

2.6. La Hacienda Real y su organización

La Hacienda Real era una más de las instancias fiscales que operaban en el territorio. Sin embargo, su incidencia transcendía de los límites de la fiscalidad de los diferentes reinos actuando en todos ellos y exigiendo contribuciones a todos los súbditos. Para ello desde el siglo XVI la Hacienda Real se fue estructurando con una serie de organismos que pretendían crear las bases de una administración eficaz, que proporcionara los recursos suficientes para las muchas necesidades de la corona. Esta nueva configuración de la hacienda real derivó del sistema de organización polisinodial de la monarquía hispánica¹²⁴, por el que se reunieron las competencias de los distintos territorios bajo el mando de un mismo responsable y se delegó la toma de decisiones a una serie de organismos colegiados, denominados Consejos. Este sistema de organización gubernamental comenzó en época de los Reyes Católicos, como consecuencia de su matrimonio, aunque fue con la dinastía de los Habsburgo (siglos XVI-XVII) cuando se perfeccionó. El rey tenía que dar la autorización sobre las decisiones que eran competencia de los consejos. Cada consejo estaba integrado por un máximo representante y varios consejeros.

Los consejos se dividían en función de su marco competencial, por sus funciones de gobierno y por razón del territorio¹²⁵. Entre los primeros estaba el Consejo de Estado, cuya competencia abarcaba todo el Estado y que se constituía como máximo órgano

¹²⁴González Delgado, J.J., “Sobre el Consejo de Hacienda de Castilla (1523)”, en *Revista de Aula de letras, humanidades y enseñanza*. Sevilla, (año 1997), p. 3.

¹²⁵Plaza Prieto, J: *Estructura económica de España en el siglo XVIII*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1976, pp. 29 y ss.

de asesoramiento. Su presidente también lo era del Consejo de Castilla y también lo integraban el Inquisidor General, un miembro del Consejo de la Inquisición y otro del Consejo de Guerra, que eran los otros dos consejos con carácter consultivo y con competencia en todo el territorio junto con el Consejo de Hacienda. Los Consejos con funciones de Gobierno en los territorios: Consejos de Castilla, Aragón, Navarra, Cámara de Castilla e Indias, Indias, Italia, Flandes y Portugal, siendo los de Castilla y Aragón lo más importantes. En una estructura inferior se encontraban las Juntas creadas para asuntos concretos y por una duración determinada.

El Consejo de Hacienda se creó en el siglo XVI e intervenía en la configuración de la política fiscal y aduanera. A través de él se elevaban las consultas al monarca, quien podía resolver según su mejor criterio. Una vez sancionadas, estas consultas constituían la legislación propia de la Hacienda. De esta manera se favorecía la centralización burocrática y la toma de decisiones. Junto al Consejo, la Hacienda se estructuraba mediante las Contadurías Mayores¹²⁶, creadas con el fin de ser oficinas de administración que a su vez se dividían en dos: la Contaduría Mayor de Hacienda, que se encargaba del cobro y la Contaduría Mayor de Cuentas que se encargaba de los valores, la administración, la contabilidad y la rendición de cuentas. Las contadurías dictaban las providencias relativas a la administración, cobro y distribución de la Hacienda, estando a sus órdenes los seis oficiales contadores de libros: los de rentas recaudadas, los de relaciones de las rentas enajenadas, los de rentas empeñadas o gravadas con juros y los de las rentas de relaciones

¹²⁶Lozano Irueste, J. M^a., *La evolución de la hacienda central española*, Madrid, IEF, 1970, p. 8.

extraordinarias que no estuvieran incluidos en los grupos anteriores. Junto a ellos había diez oficiales de distribución o data, correspondiendo a cada uno de ellos, como señala Cremades Griñán, un libro en los que se recogían los sueldos de la tropa, las tierras, acostamientos o tenencias, mercedes y quitaciones¹²⁷. También existía un escribano mayor de rentas “que intervenía en todo el manejo de la real hacienda, asentando en sus libros particulares lo relativo a las rentas encabezadas como a las arrendadas”¹²⁸. De esta manera, las decisiones de la Hacienda pública se adoptaban o por las Cortes o por las Contadurías Mayores. La práctica habitual era que las contadurías se encargaban de la gestión de los tributos; sin embargo, en algunas ocasiones, las cortes no solo aprobaban los servicios ordinarios y extraordinarios, sino que participaban activamente en la distribución y cobranza de algunos impuestos¹²⁹.

Al inicio de cada año, el Consejo de Hacienda ordenaba a los contadores de las diversas rentas y clases de ingresos, así como los Contadores Mayores de Cuentas, que cuantificaran y relataran las respectivas rentas de aquel año, así como los importes que sobre ellas estaban previstos, al objeto de poder conocer lo que quedaría disponible, para su entrega al Tesorero general, después de atendidos los gastos ordinarios. Así, el Consejo disponía de potestad para exigir a los distintos contadores y personas a cargo del cobro y administración de cualquier tipo de renta o ingreso, para que le rindiesen cuenta de su situación. Además, también comprobaba si los

¹²⁷Cremades Griñán, C. M^a, *Borbones, hacienda y súbditos en el siglo XVIII*, p. 39.

¹²⁸Toledano E., *Curso de Instituciones de Hacienda Pública en España*, Madrid, Imprenta Manuel Galiano 1859-1860, p. 308.

¹²⁹Cremades Griñán, C. M^a. *Borbones, hacienda y súbditos en el siglo XVIII*, p. 40.

asientos y arrendamientos de las rentas que se realizaban eran correctos y de acuerdo a los intereses de la Corona.

Junto a estas funciones, también se encargaba de los recursos provenientes de las colonias americanas, del control de los tesoreros y del personal al servicio de la administración de la hacienda pública, de las penas de Cámara, de las confiscaciones, multas y sanciones impuestas. Sin embargo, la eficacia que se perseguía no se consiguió y la Real Hacienda fue incapaz de encargarse directamente del cobro de los tributos, ante la complejidad que se alcanzó en el sistema tributario debido al progresivo desarrollo legal de las rentas provinciales. Esto implicó la extensión progresiva de la práctica del arrendamiento del cobro de las mismas. El mecanismo establecido fue que los particulares se encargaban de la recaudación a cambio de un tanto fijo, que establecía la administración. En muchas ocasiones eran los propios particulares los que configuraban un encabezamiento que proponían a la Hacienda Real, estableciendo ellos mismos los aspectos censales o estadísticos y el estrictamente hacendístico, e incluso el reparto de las rentas provinciales considerando la población de una localidad.

El otro sistema fue el encabezamiento o cupo fiscal que se exigía a una población determinada. Constaba de un montante, que debían recaudar entre sus contribuyentes y posteriormente trasladárselo a la hacienda real. Entre los encabezamientos fue práctica habitual la utilización del sistema denominado “al por mayor”, que era establecido y comprobado directamente por el Consejo de Hacienda con la ayuda de

los contadores mayores, mientras que en otros casos se utilizó el que llevaba por nombre “al por menor”, que realizaban los arrendadores mayores, los administradores o directamente por los pueblos encabezados, y que más tarde era comprobado por la administración¹³⁰. Este sistema supuso, por un lado, la fragmentación de la recaudación, y por otro, ante el deficiente control de la misma derivado de la ausencia de instrumentos de cobro por parte de la Hacienda real, su disminución efectiva.

Dentro de la complejidad del sistema, el servicio de millones tuvo su propia idiosincrasia con la asignación de cupos a los territorios, independientes del resto de las rentas, la cual en un principio fue gestionado por la Hacienda real para posteriormente serlo por la Comisión de Millones. Era el conocido como repartimiento que, al igual que los encabezamientos, podía ser “al por mayor” cuando se fijaba un cupo por cada provincia, o “al por menor” cuando se asignaba por partidos y lugares¹³¹. Fue un sistema pensado para poder conseguir una distribución más justa de la carga fiscal entre los reinos y las ciudades. A pesar de ello, desde un principio suscitó muchas tensiones, entre las que destacaron el intento reiterado de los arrendatarios del campo de transferir la carga tributaria a los propietarios con el objetivo de disponer de más recursos para sus economías familiares y una mayor disposición de productos para su comercialización. Esta demanda no se afrontaría y

¹³⁰Fontana Lázaro, J., *Hacienda y Estado, 1823-1833*, 2ª ed., Madrid, Ministerio de Hacienda, IEF, 2001, p. 19.

¹³¹Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 120.

se iría posponiendo, lo que supuso el mantenimiento de un foco permanente de tensión.

El creciente esfuerzo fiscal no fue suficiente para afrontar los ingentes gastos militares y de la política exterior. Es por ello que fue una práctica habitual, por parte de la Corona, el acudir al endeudamiento para obtener recursos de manera inmediata. De entre las diferentes opciones, la consignación de deuda sobre las rentas ordinarias, forma jurídica conocida como juros¹³², sería la práctica más habitual a lo largo del siglo XVIII. Con el juro se concedía un certificado cuyo titular declaraba ante el monarca un capital y, a cambio, se le concedía el privilegio de cobrar una parte de determinadas rentas hasta una cantidad fijada, ambas reflejadas en el documento o certificado. El pago de la deuda se producía conjuntamente al de la renta, mediante una forma conocida como situado. Esta fórmula se establecía al no existir unidad de tesorería y concedía al titular el derecho a recibir los intereses sobre la contribución. Ante las diferentes solvencias y previsiones de cobro surge la manera denominada como mudar las rentas, consistente en trasladar las contribuciones con una garantía menor al valor de las mismas y con una previsión garantista al alza. De esta manera los juros eran diferentes en función de las perspectivas de recaudación de los impuestos. Esta práctica se hizo muy habitual, lo que supuso un gran problema para la

¹³² Los juros surgen en el siglo XIII aunque su colocación a cambio de dinero en efectivo no se produciría hasta el siglo XIV. Son la primera versión de la deuda castellana y eran de tres tipos: los vitalicios, al quitar y perpetuos. Los dos últimos eran muy similares en la práctica ya que nunca se amortizaban. Los primeros se cancelaban sin ningún tipo de amortización, habitualmente en lo que se conocía como “al cabo de dos vidas”, por lo que su interés era superior al de los otros tipos. Los tipos de interés oscilaron entre el doce y medio y el catorce y medio por ciento.

Hacienda real por el gran endeudamiento alcanzado, y esto, a su vez, provocó diferentes bancarrotas en la Hacienda real a lo largo de la dinastía de los Austrias por la imposibilidad de hacer frente a la misma.

Otros dos grandes problemas, sufridos por la Hacienda Real, fueron en primer lugar la oposición popular al repartimiento, que generó bolsas enormes de fraude en numerosas ciudades, y en segundo lugar el no desplegar los esfuerzos necesarios para conseguir el mayor rendimiento fiscal de los tributos. Estas dificultades irían progresivamente alimentando la opinión, cada vez más generalizada, de quienes consideraban la necesidad de reformar la hacienda pública.

Dentro de esta tendencia reformadora debemos destacar el intento de mejora de la hacienda pública durante el reinado de Carlos II en la que se ha venido en conocer como Reforma de Oropesa-Los Vélez¹³³. Impulsada por el ministro de hacienda, el Conde de Oropesa¹³⁴ y el superintendente de Hacienda, el marqués de los Vélez¹³⁵, en el año 1691. El Estado de la Hacienda real había llegado a tal situación que casi todas

¹³³En la época del Conde de Oropesa se crea un nuevo departamento, la Superintendencia de Hacienda, siguiendo el modelo francés de gobierno, en sustitución del Consejo de Hacienda. Sería uno de los antecedentes de las reformas borbónicas del siglo XVIII. Se nombró para el cargo al marqués de los Vélez que inició una serie de reformas con el fin de reducir el déficit presupuestario crónico.

¹³⁴Álvarez de Toledo Portugal y Córdoba Monroy y Ayala, Manuel Joaquín (1664-1707), conde de Oropesa. Valido durante el reinado de Carlos II en dos ocasiones (1685-89 y 1698-99). Tras la muerte de Carlos II sin sucesión propuso a José Fernando de Baviera como candidato en la sucesión, pero al morir este en 1699 optaría por el archiduque Carlos de Austria. Durante su segundo mandato como valido se produjo el Motín de los gatos cayendo posteriormente en desgracia. Falleció en Barcelona en 1707, durante la guerra de Sucesión.

¹³⁵Fajardo Zúñiga Requesés y Álvarez de Toledo, Fernando Joaquín (1635-1693). Primo del conde de Oropesa, valido de Carlos II, y cuñado del duque de Medinacelli. Nombrado virrey de Cerdeña en 1673 y de Nápoles en 1675. Formaría parte del Consejo de Estado, fue Superintendente de Hacienda y Presidente del Consejo de Indias.

las rentas estaban enajenadas o hipotecadas con los juros. El único ingreso de consideración se obtenía sobre los descuentos de la propia deuda, insuficiente para afrontar los gastos crecientes del reino. Vélez defendió la creación de una contribución única para todos los territorios y el prorrateo de los gastos militares entre todos los contribuyentes. Propuso la liberación de las rentas de aduanas de los juros y traspasar estos últimos a las rentas de alcabalas, tercias y cientos. Además, planteó la extensión de las contribuciones indirectas sobre el consumo a determinados productos para aumentar su recaudación. El proyecto contó con la oposición frontal del Consejo de Castilla, lo que implicó que no prosperara ni la introducción de la única contribución ni la mudanza de los juros. No obstante, estamos ante un primer intento de reforma fiscal bajo unos parámetros diferentes, como eran la creación de una contribución única y el prorrateo de determinados gastos. Esta nueva visión sería el preludio de lo que posteriormente intentarían los monarcas de la dinastía borbónica a lo largo del siglo XVIII.

A pesar de su fracaso en la implantación de la reforma tributaria, Vélez sí consiguió realizar cambios importantes en la administración de la Hacienda Real, que iban a propiciar una mayor eficacia en la gestión de los tributos, como fueron la unificación de las varias administraciones fiscales en una única división en partidos, que en cada cabeza de partido hubiera arcas y libros independientes para cada impuesto a cargo de

un único contador y que se procediera a una revisión general de las rentas enajenadas¹³⁶ con el objetivo de reducir su coste para el Estado.

Los gestores de la hacienda pública en España eran conscientes de los grandes problemas que la acechaban: la ineficacia de su administración, los bajos niveles de recaudación, el descontrolado endeudamiento y el alto fraude existente. Problemas que habían puesto en varias ocasiones al borde de la quiebra total a la economía del país. A pesar de la creencia generalizada en la necesidad de cambios, no será hasta el siglo XVIII cuando se inicien los proyectos más consistentes para la reforma de la misma que, aunque no prosperaran, sí marcarán el camino a seguir para los cambios definitivos que se realizarían a lo largo del siglo XIX.

¹³⁶ Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, pp. 218-221.

CAPÍTULO III

LOS PROYECTOS DE REFORMA DURANTE EL SIGLO XVIII

Los monarcas borbones, a lo largo del siglo XVIII, comprobaron como el viejo ordenamiento tributario, heredado de la dinastía de los Habsburgo, no era suficiente para afrontar las múltiples necesidades del reino ni para solventar los problemas estructurales de la hacienda y la economía españolas. La Hacienda Pública no era capaz de soportar los crecientes gastos del Estado, lo que hacía muy necesaria su reforma en profundidad, convirtiéndose la misma en un objetivo prioritario durante el período ilustrado en España. El paso a un modelo fiscal nuevo exigía una transformación de las bases legales y organizativas utilizadas hasta entonces. Era esencial el cambio en los fundamentos de la tributación, la creación de una nueva estructura de organización, que facilitara la adaptación de la administración al nuevo sistema impositivo, la eliminación o reducción de las fiscalidades paralelas e independientes, como era la de la Iglesia Católica, la reducción del pluralismo jurídico de los diferentes reinos y territorios que componían el Estado y la transformación del modo de reparto de los recursos públicos¹³⁷.

Las principales características de la economía financiera del Estado se sustentaban sobre la existencia de un déficit público presupuestario de carácter permanente, una

¹³⁷Fontana Lázaro, J., “El alimento del Estado: Política y Hacienda en el despotismo ilustrado”, en *Hacienda Pública Española*, 108-109 (1987), pp. 157-168.

administración poco eficiente en la obtención de ingresos, con un fraude fiscal elevado y con altos grados de corrupción funcional y política. Además, la balanza comercial era constantemente deficitaria, lo que provocaba tener que encontrar fuentes de financiación no tributarias, principalmente de los recursos procedentes de América y del incremento de la deuda. La complejidad de la realidad económica y financiera hizo incrementar el número de aquellos que creían en la imperiosa necesidad de una reforma eficaz de la fiscalidad, con el objetivo de conseguir aumentar los recursos internos, eliminar la excesiva dependencia del endeudamiento y con ello, aunque conscientes de la dificultad de los posibles cambios, ir progresivamente solucionando los graves problemas estructurales existentes. Sin embargo, la urgencia en la obtención de recursos provocó, en la mayor parte de las veces, la precipitación en las reformas y que en escasas ocasiones estas pudieran asentarse.

Durante el siglo XVIII se intentó alcanzar una mayor equidad fiscal y una homogeneidad en la hacienda pública¹³⁸ con las que resolver las dificultades heredadas. Acompañando a estas propuestas de reforma, no solo se acometieron cambios fiscales, sino que se afrontó el reto del fomento de la economía, intentando aumentar las fuerzas productivas. Un país con mayores posibilidades de producir y de acceder a los emergentes mercados internacionales podía generar mayores recursos para la hacienda pública, susceptibles de ser invertidos en las necesidades que el reino

¹³⁸Angulo Teja, M. C., *La Hacienda española en el siglo XVIII*, pp. 45-46.

reclamaba. Es por ello, que la economía se convirtió en una pieza clave en el programa de reformas desarrollado en el siglo XVIII¹³⁹. Los cambios se acometieron en cinco vertientes principales, que pasaremos a analizar en este capítulo¹⁴⁰. El primer grupo de acciones fue con el que se pretendió equiparar fiscalmente los reinos y los territorios del Estado para acabar con el pluralismo jurídico y las diferencias regionales. Con el segundo se intentó conseguir que el sistema impositivo tuviera una mayor capacidad recaudatoria. El tercer bloque fue el compuesto por acciones para modificar las bases del sistema tributario. Un cuarto paquete de medidas consistió en la modificación y modernización de la Administración tributaria para dotarla de mayor eficiencia y eficacia. Finalmente, el último grupo fue el que tuvo por objeto el aumento de los recursos tributarios derivados del impulso de la economía y el comercio.

Las reformas fueron la consecuencia de la evolución social que se experimentó durante la Ilustración, que desembocó en iniciativas innovadoras, en un principio impulsadas por los ilustrados, principalmente nobles, pero que según fue avanzando el siglo se vieron influenciadas por la aparición de un emergente fenómeno, el desarrollo progresivo de una nueva clase social: la burguesía. Si bien es cierto que su evolución fue más lenta en España que en otros países europeos¹⁴¹, no deja de tener

¹³⁹Fernández Díaz, R., *La España de los Borbones. Las reformas del siglo XVIII*, p. 54

¹⁴⁰Angulo Teja, M. C., *La Hacienda española en el siglo XVIII*, pp. 47-62.

¹⁴¹Los mayores progresos se producirán en países como Francia, Países Bajos o Inglaterra, en los que la nueva clase burguesa gozó de un más rápido asiento, lo que le permitió tener una mayor incidencia y desarrollo. Desde estos territorios europeos surgirán las más pujantes ideas intelectuales ilustradas burguesas, que también llegarán progresivamente a España ejerciendo una constante influencia.

importancia la influencia creciente y el notorio poder que fue adquiriendo, lo que se tradujo en el impulso proporcionado a muchos de los cambios y en el intento de eliminar los privilegios que se habían disfrutado hasta entonces, especialmente por la nobleza y el clero. Esto supuso un cambio en las, hasta entonces, rígidas e inmutables directrices sociales que habían conformado una sociedad inmovilista, y que desde ese momento fueron propugnadas e impulsadas por una sociedad más urbana, con una incipiente industria y con nuevas realidades económicas vinculadas a la apertura de grandes mercados internacionales.

Además, para afrontar estas reformas, fue decisivo otro fenómeno, como fue el incremento del poder estatal en casi todos los ámbitos. Esta nueva realidad permitió al Estado ejercer un dominio más directo sobre el territorio, lo que implicó constantes intentos para reducir el papel de la administración de los antiguos reinos, para conseguir la disminución del pluralismo jurídico e, incluso, para controlar los medios de producción. Este poder creciente de la administración estatal se enfrentó, en reiteradas ocasiones y directamente, no solo con la oposición de los territorios de los que se componía la monarquía hispánica, debido a la posible pérdida de sus derechos históricos y de su influencia en el Estado, sino también con la poderosa Iglesia Católica y con la nobleza, especialmente celosos de la preservación de sus privilegios.

El primero de los choques se produce con las estructuras políticas y administrativas de los antiguos reinos, que pretendieron, en todo momento, salvaguardar sus tradiciones y el pluralismo jurídico que les había permitido tener una administración

independiente de la corona y una hacienda paralela a la regia. Este anquilosamiento de las viejas estructuras no solo fue un impedimento de primera magnitud para acometer las reformas, sino que en muchos casos fue el causante de los bajos índices de recaudación. El segundo de los enfrentamientos se produjo con el Clero, el cual observó con preocupación el cuestionamiento de sus principales ingresos económicos, especialmente el diezmo y las rentas derivadas de la titularidad de las explotaciones agropecuarias y de sus extensas propiedades, e incluso los que le proporcionaba el monopolio de la enseñanza que hasta entonces habían ejercido los centros educativos religiosos en la sociedad española. Debido a estas amenazas, los reformadores no encontraron ni el apoyo ni el impulso del clero en sus proyectos reformistas, con lo que muchos de estos estuvieron abocados al fracaso. Estos intentos de aumentar la tributación de la Iglesia o de limitar sus ingresos avivaron el descontento entre el estamento clerical, lo que siempre supuso un gran inconveniente, no solo en la adhesión al programa reformista, sino principalmente, por la opinión contraria al mismo que fomentaron entre las capas más populares de la población, sobre las que tenían una importantísima ascendencia.

La tercera fuerza de oposición, la de la nobleza, fue en aumento según fue avanzando el siglo y se fueron conociendo las reformas, estando estrechamente relacionada con el incremento del poder del Estado. Los nobles disfrutaban de numerosos privilegios y muchas de las nuevas medidas estuvieron concebidas para la limitación de los mismos. Sin embargo, como estamento no adoptaran ninguna posición común frente a los ilustrados, quizás debido a que los más notables e influyentes de entre éstos

también eran de origen nobiliario¹⁴². Muchos, incluso, favorecieron y protegieron a los intelectuales, aunque esto no supusiera aceptar siempre las ideas que preconizaban. A pesar de esta situación, mantuvieron su capacidad de influencia, lo que implicó que la incipiente burguesía y los sucesivos monarcas tuvieran que contar con ellos para sacar adelante sus proyectos de reforma. Pese a todo, el malestar contra el inmovilismo fue creciendo, como ejemplifica Domínguez Ortiz cuando escribe¹⁴³:

“Dentro de la general animadversión contra la presencia de ministros y cortesanos extranjeros, concretamente italianos, los poseedores de cargos, rentas y señoríos enajenados tenían que sentirse amenazados por la política del equipo gubernamental de rescatar estas regalías. La Real Hacienda no tenía fondos para indemnizar a los poseedores, pero Esquilache¹⁴⁴ arbitró un plan que, con apariencias de justicia, en realidad entrañaba un grave perjuicio para los dueños: restituirles en valor de adquisición, sin tener en cuenta la depreciación de la moneda al cabo de cien o doscientos años. Así fue como, por ejemplo, al marqués de Estepa le expropiaron las alcabalas de esta ciudad abonándole la cantidad que por ellas pagó en 1558 su antecesor Adán Centurión. La albufera de Valencia se recuperó pagando al duque de

¹⁴²Mercader Riba J, Domínguez Ortiz A y Hernández Sánchez Barba M., *Los borbones. El siglo XVIII en España y América. Historia de España y América social y económica*, vol. IV, segunda edición, Barcelona, Vicens-Vives, 1972, p. 63.

¹⁴³Domínguez Ortiz, A., *Carlos III y la Ilustración*, Madrid, Alianza, 1988, p. 68.

¹⁴⁴De Gregorio Leopoldo, Marqués de Esquilache (1699-1785). Durante el reinado de Carlos III fue Secretario de la Hacienda real y Secretario de Guerra. Junto con el Marqués de la Ensenada afrontó diferentes reformas con el objetivo de modernizar el país. Sin embargo, contaría con la oposición de la nobleza, el clero y de la población ante medidas controvertidas adoptadas como fueron las referentes a la vestimenta, la mala gestión de los problemas en los suministros de productos de primera necesidad o medidas de carácter anticlerical como fueron la obligación de pagar tributos por bienes que tuvieran en desuso. Todo ello fue detonante del motín que lleva su nombre.

Algete setenta mil reales; él aseguraba que le producía cada año cien mil. La política de recuperación de las “alhajas” de la Corona era loable, necesaria incluso para sanear las finanzas, pero tenían que producir alarma en un sector social muy influyente”.

A pesar de los múltiples problemas, prevaleció la visión reformadora y, con dispar éxito, se acometieron las diferentes reformas, mediante una profusa producción legislativa, en muchos casos de manera apresurada, lo que imposibilitó que se aplicaran con el éxito que se reclamaba. Reformas que se fundamentaron, principalmente en la liberalización económica, el centralismo político y la unificación administrativa¹⁴⁵

¹⁴⁵Abellán J.L., *Historia crítica del pensamiento español*, volumen III, *Del Barroco a la Ilustración (siglo XVII-XVIII)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981, p. 806.

3.1 Reformas para equiparar fiscalmente los reinos y territorios

Fueron dos los ámbitos en los que, fundamentalmente, se actuó desde la monarquía borbónica, y con el impulso de los reformistas ilustrados, a lo largo del siglo XVIII, con el objetivo de conseguir una mayor uniformidad tributaria y la equiparación fiscal de los reinos y los territorios que formaban parte de la corona. El primer campo de acción fue el territorial, mediante las reformas iniciadas con los Decretos de Nueva Planta, promulgados tras la guerra de Sucesión, que en el ámbito hacendístico tuvieron por objetivo, por una parte, la equiparación fiscal de los reinos, y por otra, acabar con las aduanas interiores, que impedían el desarrollo comercial entre los reinos y, que, además, limitaban la obtención por parte de la hacienda real de cuantiosos ingresos fiscales. El segundo ámbito de intervención fue dotar de una mayor uniformidad a la fiscalidad, obligando a la Iglesia Católica a la tributación en determinados supuestos y, por tanto, el intento, aunque tímido a lo largo de toda la centuria, de eliminación progresiva de sus privilegios. Según avanzaba el siglo se fue generando un estado de opinión contrario al estamento eclesiástico, que sería el germen del comienzo del cuestionamiento de la fiscalidad paralela del clero, especialmente derivada del diezmo y de las rentas de sus amplísimas posesiones, que le habían proporcionado grandes recursos, incluso en algunos momentos superiores a los que recaudaba el Estado, para poder costear los ingentes gastos que acarreaban su gran aparato clerical y de beneficencia. Disponía de una excelente estructura organizativa, con la que obtenía más recursos y con más eficacia, disponía de buenos censos fiscales y de un personal recaudador con mucha experiencia.

El primero objeto perseguido fue la eliminación de las particularidades legales y fiscales de cada reino con el fundamento de tender hacia la centralización administrativa y política. Las primeras medidas las adoptó Felipe V con los Decretos de Nueva Planta por los que se derogaron los ordenamientos jurídicos y fueros de los reinos de Aragón, Valencia, Mallorca y del Principado de Cataluña. Con estos decretos se puso fin a la estructura de la monarquía compuesta que había caracterizado la etapa de la dinastía de los Habsburgo¹⁴⁶. Esto significó, una transformación de vital importancia en el ordenamiento jurídico de los antiguos reinos de la Corona de Aragón, que se vieron privados de sus principales particularidades políticas, jurídicas y judiciales, siendo, además, un primer intento histórico de eliminar las culturales y lingüísticas.

Con la preeminencia de la idea de uniformidad absolutista se intentó terminar con la tradición político-jurídica precedente, que había configurado el Estado como la suma de las estructuras organizativas de los antiguos reinos hispánicos. La nueva administración borbónica, a semejanza de la francesa importada por el nuevo monarca, concebía el Estado con una estructura vertical, universal y uniforme en todos los reinos. Debemos destacar dos aspectos importantes de los Decretos de Nueva Planta; el primero de ellos fue su carácter punitivo contra aquellos reinos que se habían opuesto a la línea sucesoria borbónica y habían prestado su apoyo a las pretensiones de la casa de Habsburgo. En este sentido, el Decreto de 29 de junio de 1707 vino a señalar textualmente, que las decisiones de eliminación de los fueros se

¹⁴⁶Elliot, J.H. "A Europe of composite monarchies" *en Past and present*, 137, pp. 67-68

realizaban por “el justo derecho de la conquista”, reduciendo todos los ordenamientos jurídicos al del reino de Castilla. Era evidente que el principal fin perseguido fue la sanción a aquellos territorios que no apoyaron las pretensiones de Felipe V. Sin embargo, debemos resaltar que detrás de este primer argumento se escondió, también, el programa ilustrado de integración política y económica del Estado. Fue la idea de uniformidad jurídica absolutista borbónica, que perseguía instalar un relativo factor igualitario en el ámbito territorial, y la supresión del pluralismo jurídico existente. En el decreto también se decía “pudiendo obtener por esta razón mis fidelísimos vasallos los castellanos, oficios y empleos en Aragón y Valencia de la misma manera que los aragoneses y valencianos han de poder en adelante gozarlos en Castilla”. Sin embargo, este objetivo quedó relegado a un segundo plano, tanto por la imposición del ordenamiento castellano como porque no supuso la eliminación de toda la diversidad jurídica, como fueron los casos de las diputaciones vascas y del antiguo reino de Navarra que, a pesar de la homogeneidad legal perseguida, pervivieron como premio a la fidelidad al rey Borbón en sus aspiraciones sucesorias.

Con este primer decreto se declaraban abolidos y derogados los fueros de Aragón y Valencia, sometiendo el derecho de ambos territorios al que hasta el momento era el que se utilizaba en el reino de Castilla. El deseo manifestado por el rey en el decreto era “de reducir todos mis reinos de España a la uniformidad de unas mismas leyes, usos, costumbre y tribunales, gobernándose igualmente todos por las leyes de

Castilla”¹⁴⁷. Estas primeras acciones fueron acompañadas de la eliminación el 15 de julio de ese mismo año, del Consejo de Aragón, traspasando todas sus funciones al Consejo de Castilla¹⁴⁸. El Decreto sería revisado a finales de ese mismo mes, adoptando la decisión de renovar “los privilegios, exenciones, franquezas y libertades”¹⁴⁹, tanto personales como municipales que, aunque no supusieron la recuperación del ordenamiento de los reinos, si conllevaron la recuperación de una parte esencial de la antigua configuración jurídica, como eran las ordenanzas municipales de ambos reinos, en un claro intento de amortiguar la animadversión hacia la corona, que se había incrementado de manera notable con la aprobación de este primer texto legal. El 3 de abril de 1711 se dictó un segundo decreto exclusivo para Aragón por el que se creó la Audiencia de Aragón, cuya sede se situó en Zaragoza y cuyas decisiones podían apelarse, a partir de ese momento, ante el Consejo de Castilla¹⁵⁰.

Además de estas medidas de carácter político y judicial, se adoptaron otras dentro del ámbito de la hacienda pública, que supusieron el fin de la exención fiscal de la que

¹⁴⁷Decreto de 29 de junio de 1707. Derogación de los fueros de Aragón y Valencia y su reducción a las leyes y gobierno de Castilla. AHN, consejos, legajo 17827, número 13. Ley 1, título III, libro III. Novísima Recopilación.

¹⁴⁸Los órganos de gobierno de los antiguos reinos de Aragón fueron suprimidos por el Decreto de 15 de julio de 1707. Desaparecían los consejos, la Audiencias forales, la Diputación Permanente, el Virreinato, las Cortes y la Generalidad. Se abolía, también, el Consejo Supremo de Aragón pasando sus asuntos a ser de la competencia del Consejo de Castilla. Dentro de este último se formaba una nueva cámara especial encargada de los temas aragoneses. AHN, ley 9, título V, libro IV, Novísima Recopilación.

¹⁴⁹Revisión del Decreto de 29 de junio de 1707. Restauración parcial de los fueros de Aragón y Valencia mediante Decreto de 29 de julio de 1707. AHN, ley 2, título III, libro III. Novísima Recopilación.

¹⁵⁰AHN, ley 2, título VII, libro V. Novísima Recopilación.

había venido disfrutando la Corona de Aragón desde que se suprimieron los servicios. El proceso implicó, en el reino de Aragón, la extinción de los antiguos derechos de Generalidades, el mantenimiento de las rentas sobre los naipes, la duplicación de la tasa real de la sal, el traslado del estanco del tabaco a la hacienda real, la incorporación de la figura tributaria por excelencia castellana, la alcabala, así como las demás rentas que se venían cobrando en Castilla. Se incorporaron para su cobro, los cientos mediante el sistema de repartimiento entre las ciudades y pueblos, pasando a denominarse en Aragón, contribución real o única contribución¹⁵¹. Denominación, esta última, que es la que posteriormente se utilizó, inspirada en las peculiaridades tributarias del reino de Aragón, en los diversos intentos que se realizaron en la hacienda española, de unificar las diferentes rentas existentes, con criterios de imposición directa y teniendo en cuenta la capacidad económica de los obligados tributarios. Donde también se producirían cambios importantes fue en el reino de Valencia con la implantación de nuevos tributos como fueron la alcabala, los cientos y el papel sellado. Para ello se utilizó la fórmula castellana de repartimiento o encabezamiento, con una cantidad equivalente a la que se venía recaudando con el sistema valenciano derogado, por ese motivo el nombre recibido sería el de “equivalente”.

¹⁵¹López Juana Pinilla, J., *Biblioteca de Hacienda*, tomo II, Madrid, Aguado, 1840-1848, pp. 161-162. Mediante real orden de 25 de enero de 1716 se establecieron 800.000 escudos de a 10 reales para el reino de Aragón para el año 1717 por equivalente de las Alcabalas, Cientos, Millones y demás rentas provinciales de Castilla.

Por el decreto de 9 de octubre de 1715 se derogaba el sistema jurídico del Principado catalán, aboliendo el Consejo de Ciento y la Diputación General¹⁵². Además, se creó la figura del capitán general de Cataluña, que vino a sustituir al virrey. Se configuró una estructura administrativa, de justicia y territorial similar a la castellana y dependiente de Castilla. Con la extinción de la Generalitat catalana y el Consejo de Ciento las cantidades que ambas instituciones cobraban pasaron a recaudarse por un superintendente que se encargó de la recaudación en Cataluña. La novedad fue que, para poder cobrar las cantidades que correspondían a cada pueblo en la asimilación tributaria con la mayor parte de las rentas que se cobraban en Castilla, el superintendente estableció la figura del catastro con la idea de repartir proporcionalmente la carga tributaria una vez conocidas las rentas. En este tributo podemos observar una propuesta novedosa en la que por primera vez se produce un intento de reparto de las obligaciones fiscales en función de la renta de los sujetos tributarios y no como era predominante en la tradición castellana de cargar la imposición en la tributación indirecta sobre el consumo. Aunque Artola no cree que estemos ante una contribución directa, utilizando como argumento los datos del repartimiento que se produjo durante los años siguientes a su implantación y que ofrecen mucha estabilidad en las cantidades aportadas, lo que podría ser un indicio de la no existencia de imposición directa¹⁵³, creo que debo significar que el repartimiento pudo ser muy similar, no tanto por ser la misma aportación, sino

¹⁵² Archivo de la Corona de Aragón, Real Audiencia, registro 6, folios 1r-10v. La nueva planta fue recibida por la Real Audiencia Borbónica mediante el decreto de 9 de octubre de 1715 y publicado por Real Cédula de 16 de enero de 1716.

¹⁵³ Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 243.

principalmente, por el estancamiento económico y las carestías que los años posteriores a la postguerra ocasionaron. En todo caso, si es cierto que el cupo que se estableció era repartido en función de la capacidad tributaria, de la riqueza que otorgaba la figura del catastro, y que este, además, fue un precedente, especialmente en la reforma del marqués de la Ensenada de mediados del siglo XVIII, de las posteriores experiencias en imposición directa que se experimentaron con diferente grado de éxito, tanto en el siglo XVIII como en el XIX en España.

El último territorio en el que se suprimieron sus fueros fue el reino de Mallorca, con la publicación del Decreto de Nueva planta del 28 de noviembre de 1715¹⁵⁴. Se implantaron la mayor parte de las rentas que se utilizaban en Castilla, mediante el sistema de Catastro similar al utilizado en Cataluña y que en las islas se conoció como Talla. Especial importancia tuvieron históricamente en el reino los estancos, sal y tabaco principalmente, que a partir del decreto pasaron al control directo de la Hacienda real, al igual que ocurrió con el del papel sellado, que fue de nueva implantación.

El segundo gran problema para la consecución de la equiparación fiscal de los territorios se situaba en la existencia de aduanas interiores, lo que siempre fue concebido como un lastre para la rápida consecución del anhelado desarrollo comercial y económico del país. En la aspiración ilustrada del fomento de la

¹⁵⁴Decreto de 28 de noviembre de 1715 sobre establecimiento y planta de la Real Audiencia de Mallorca. AHN, ley V, título X, libro I. Novísima Recopilación.

economía española, el comercio ocupó una posición de primera línea, debido a que, en las teorías mercantilistas imperantes en España a lo largo de la mayor parte del siglo XVIII, se consideró que la actividad comercial suponía una de las mejores medidas para el impulso económico y social de la nación¹⁵⁵. Además, la influencia en la política internacional se comenzaba a medir, no solo por la capacidad militar, sino también por el fortalecimiento de las influencias comerciales, lo que invitaba a los estados a la firma de buenos tratados comerciales que les proporcionaran esa posición. Existió una firme convicción de implementar medidas que propiciaran para España una balanza comercial favorable, lo que implicaba la realización de reformas que impulsaran una política de reactivación comercial y que no impidieran u obstaculizaran los intercambios mercantiles. El punto de partida no fue muy propicio, debido a que las condiciones generales de la economía y de la sociedad, junto a la división territorial en España, no eran las más idóneas para conseguir articular un mercado interior fuerte, que dinamizara el comercio español. Dentro de estos problemas se encontraban los límites que existían entre los territorios de la península, destacando la existencia de aduanas interiores, que eran conocidas como puertos secos. Como ya hemos señalado, en algunos casos llegaron a ser más gravosos los impuestos que se cobraron entre los reinos de la monarquía hispánica que los establecidos en las fronteras exteriores.

El reformismo ilustrado entendía que debía acometerse la eliminación de los obstáculos interiores con prontitud y, así, en 1708 es decretada, y posteriormente

¹⁵⁵Fernández Díaz, R., *La España de los Borbones. Las reformas del siglo XVIII*, pp. 76-78.

ratificada en 1711, la extinción de los puertos secos entre los reinos de Castilla y Aragón, prohibiéndose el cobro de rentas a los productos que pasasen de un territorio a otro. La consumación de esta decisión se producía en 1714 con la capitulación de Barcelona en la guerra de Sucesión. Desde ese momento, las únicas aduanas interiores fueron las existentes con Navarra y las provincias vascas. En relación con Navarra, se realizó un primer intento de supresión en agosto de 1717, cuando el marqués de Campoflorido trasladó todos los puestos aduaneros a los puertos de mar¹⁵⁶, quedando como únicos activos los existentes en las provincias vascas. Sin embargo, esta decisión ocasionó un gran rechazo en Navarra por la drástica eliminación de los ingresos que se obtenían por el tránsito de productos hacia Castilla. La presión fue tal, que en 1722 se volvió a decretar la vuelta al sistema de aduanas interiores en el territorio foral navarro. De esta manera, y a excepción de los territorios forales vascos y navarro, el resto del Estado quedó libre de obstáculos aduaneros.

Donde no se actuó con el mismo éxito fue con los conocidos como peajes interiores de los reinos de Castilla, Aragón y Navarra: portazgos, pontazgos y barcajes. Eran de carácter indirecto pudiendo gravar los derechos de tránsito de los que entraban en ciudades, pisaban terreno del señor o del rey o iban de camino. Ocasionalmente también se aplicaron en intercambios comerciales en los lugares de mayor concurrencia como ferias y mercados. Los señores y los reyes tuvieron la potestad de

¹⁵⁶AGS, Dirección General del Tesoro, Inventario 24, Legajo 649, nº 15. Cédula de S. M. de 28 de noviembre de 1717 para que el Sr. Marqués de Campoflorido arregle, y administre lo que se manda cobrar a la entrada y salida de los Puertos del Reyno y Madrid.

poderlas eliminar en circunstancias muy concretas mediante lo que se conoció como privilegios de franquicia¹⁵⁷.

El escenario, en relación a los intentos reformistas en materia aduanera, permaneció estable hasta 1778. El mayor esfuerzo hasta esa fecha se realizó en la lucha contra el fraude, el contrabando y la corrupción existente en los puestos de aduanas. Enmarcado en el paquete de normas que desde 1765 se habían venido aprobando para la liberalización del comercio, el 12 de octubre de 1778 se aprobó el Reglamento de Aranceles reales para el Comercio Libre. Con esta nueva regulación se daba un paso más, incorporando a la libertad arancelaria con los territorios peninsulares a los americanos. Se aprobaba una reducción arancelaria homogénea con las colonias americanas, dejando solamente fuera a Nueva España y Venezuela, que serían incorporadas en la extensión del mismo realizada en 1789. Sin embargo, la transformación más importante tuvo lugar con la aprobación del Arancel General, publicado el 23 de diciembre de 1782, que va a permanecer en vigor hasta las reformas del siglo XIX. Fue el verdadero primer Arancel de Aduana de España, con diversidad de derechos, franquicias y partidas, unas 2.700, que solo sufrió una modificación, en febrero de 1790, con la revisión de los puestos aduaneros, suponiendo el cierre de los de menor importancia. A pesar de los cambios y reformas llevadas a efecto, estos no fueron considerados como suficientes por los economistas ilustrados. No se pudo acabar con el extendido fraude, con el constante contrabando

¹⁵⁷ Estas ocasiones concretas para la concesión de privilegios de franquicia se circunscribieron a la facilitación de la repoblación de los territorios que se fueron recuperando durante la Reconquista, para hacer frente a deudas o para ayudar a determinados colectivos como fue el caso de los peregrinos.

y las permanentes corruptelas de los funcionarios de los puestos. El fracaso de los mismos fue entendido como un claro e importante obstáculo para el desarrollo e impulso de la economía en España¹⁵⁸.

¹⁵⁸La supresión de los peajes interiores, existentes entre los territorios españoles, no se afrontará con seriedad hasta el Trienio Liberal (1820-1823) con las propuestas realizadas por el Ministro de Hacienda Canga Argüelles, que derivaron en la elaboración del código denominado “Sistema General de Aduanas”, que supondría la eliminación de aduanas interiores, la configuración del nuevos puntos de aduanas exteriores, la lucha contra el fraude y la reducción del coste de los puntos aduaneros. Sistema General que además sería un referente fiscal y organizativo en gran parte de los países de la Europa de la época por lo avanzado de sus propuestas.

3.2. Reformas tendentes a lograr una mayor uniformidad fiscal

Asistimos a los primeros intentos de obligar a la Iglesia Católica al pago de tributos y, por tanto, de eliminación progresiva de los privilegios de los que disfrutaba. El sistema tributario general se componía, en una pequeña parte, de las rentas eclesiásticas que, aunque no se asimilaban exactamente a figuras tributarias, funcionaban de una manera semejante. Estaban sometidas, para su cobro, a la concesión papal y entre las mismas se incluían los derechos de lanzas, las tercias reales, el excusado, las medias anatas y las pensiones de mitras. Los movimientos iniciales surgieron tras la guerra de Sucesión, con el creciente regalismo, teniendo los momentos de mayor intensidad y fuerza entre los reinados de Felipe V y Fernando VI. Tras el apoyo papal a la causa de los Habsburgo se adoptaron por la casa de los Borbones una serie de decisiones contrarias a la Iglesia Católica con el objetivo de eliminar parte de sus privilegios, al considerar que el monarca no solo era dignatario de la monarquía absoluta, sino que, además, era el protector más cualificado de los intentos de menoscabo de su poder. Esto condujo a que uno de los principales actores que, con pertinacia, trató de limitar el poder real, fuera la Iglesia Católica, intentando influir en los centros de poder y en la toma de decisiones. En este contexto el enfrentamiento se produjo con relativa facilidad.

Según fue avanzando el siglo XVIII las injerencias del poder real en la Iglesia fueron constantes, con el objetivo de reducir su influencia social y política. La idea y fundamento esencial del regalismo era que si el Sumo Pontífice ostentaba el poder

espiritual debía dejar el secular a los reyes y emperadores como protectores y defensores de su poder terrenal, pero también el de la Iglesia. Esto fue la causa principal de permanentes choques con Roma. El precursor en España de estas ideas fue el ministro Macanaz¹⁵⁹, durante el reinado de Felipe V. Su convencimiento fue tal que llegó incluso a la ruptura de relaciones con la Santa Sede¹⁶⁰. El regalismo consideraba que le debía incumbir todo aquello que no era en sí mismo fe, ni misterio, ni doctrina, aunque tuviese conexión con estos temas¹⁶¹. Esta visión política sería planteada por Felipe V y seguida tanto por Fernando VI como por Carlos III. La primera acción se produjo tras la firma del acuerdo en 1717¹⁶² entre el Rey y la Santa Sede, por el cual la monarquía consiguió la concesión regular de los Breves de cruzada, millones, excusado, subsidio y el diezmo sobre las rentas eclesiásticas. La segunda acción se implementaría con la firma del Concordato con la Santa Sede del 26 de septiembre de 1737¹⁶³, por el que se entendió que el clero debía tributar en las

¹⁵⁹ Rafael de Macanaz, Melchor (1670-1760). Participó activamente en la defensa de los derechos dinásticos de Felipe de Borbón durante la Guerra de Sucesión Española. Durante el conflicto fue juez de confiscaciones de Valencia y al término del mismo reedificador de Xàtiva. Durante el reinado de Felipe V fue Ministro de Hacienda. Por su defensa de las tesis regalistas fue procesado en ausencia por la Inquisición y condenado al exilio. Cuando regresó a España fue encarcelado en La Coruña muriendo al poco de ser liberado.

¹⁶⁰ El nuncio fue expulsado de la corte española el 10 de marzo de 1709 por el reconocimiento del Archiduque Carlos por parte de Clemente XI y el 22 de abril se declaraba, mediante Decreto, la independencia de los obispos españoles respecto al Vaticano. Situación de tensión y distanciamiento que no se resolvería hasta la firma del Concordato en 1717.

¹⁶¹ Egido, T., “El regalismo y las relaciones Iglesia-Estado en el siglo XVIII”, en *Historia de la Iglesia en España*, vol. IV, Madrid, BAC, 1979, p. 132.

¹⁶² Tras los enfrentamientos entre Felipe V y el Papa Clemente XI, derivados del apoyo de este último a las pretensiones sucesorias de la Casa de Habsburgo, sería la reina Isabel de Farnesio la que mediaría para volver a establecer relaciones con la Santa Sede, a pesar de las opiniones del gabinete de gobierno, especialmente de Macanaz. Esto conllevaría la firma de los acuerdos con la Santa Sede de 1717, conocidos como “Concordato de 1717”.

¹⁶³ Concordato entre Roma y España sobre patrimonio, bienes y pago de impuestos de los eclesiásticos. AHN, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8013, pp. 251-280.

mismas condiciones que el resto de los obligados tributarios. El artículo quinto permitió gravar todos los bienes, que a partir de ese momento fuesen adquiridos por las iglesias, lugares píos o comunidades eclesiásticas, exceptuando los bienes de primera fundación y los adquiridos por los eclesiásticos a título particular. La cobranza de estos impuestos se encargó a los administradores principales de rentas, pero el índice de recaudación fue mínimo, a pesar de los controles que se intentaron establecer mediante las contadurías de superintendencias. No se consiguió un cobro aceptable del impuesto, pero sí el inicio de la tributación de la Iglesia. Esta obligación también se recogerá posteriormente en la Real Cédula de 29 de junio de 1760¹⁶⁴ y en la Real Cédula de 10 de agosto de 1793¹⁶⁵.

Esta contundencia en los planteamientos regalistas tuvo su momento más álgido con la tercera acción, la Real Resolución, emitida durante el reinado de Fernando VI en 1748, por la cual se ordenaba a la Corona que no le propusiesen “enajenación perpetua de pensiones eclesiásticas, para no verme privado de la Regalía que tengo de premiar a los servicios y méritos de mis vasallos por medio de ellas”¹⁶⁶. La cuarta medida se canalizó con la firma del Concordato de 1753¹⁶⁷, mediante el cual se

¹⁶⁴Real Cédula de 29 de junio de 1760. Reales cédulas e instrucciones. Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, libro 959, pp. 132-142.

¹⁶⁵Real Cédula de 10 de agosto de 1793. Reales Cédulas e Instrucciones. Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda, libro 959, pp. 93-110.

¹⁶⁶Cremades Griñán, C. M^a., *Borbones, hacienda y súbditos en el siglo XVIII*, p 116, y AHN. Título I, libro XXIII. Novísima Recopilación.

¹⁶⁷El Concordato se firmó por Fernando VI y Benedicto XIV en Roma, en el Palacio del Quirinal, el 11 de enero de 1753. Por la parte pontificia lo rubricó el Cardenal Valentí y por la parte real lo hizo Ventura Figueroa. En el texto se establecía un mayor predominio de la autoridad real sobre la esfera eclesiástica en los territorios españoles, con el denominado patronato regio. El acuerdo no preveía

concedió, a los reyes españoles, el derecho universal de conferir los beneficios de sus reinos al igual que el resto del patrimonio de la Corona. Una decisión importante, incorporada en el documento, fue la derogación de las reservas pontificias o apostólicas (espolios, pensiones y medias annatas), aunque con un impacto relativo al ser acompañadas de compensaciones económicas. En lo que se centró el Concordato fue en la resolución de las controversias que se habían generado entre las jurisdicciones civiles, locales y eclesiásticas. Para ello se determinó el alcance de cada una de ellas ya que el Papa no consintió en conceder al monarca un patronato universal que le hubiera facultado para dirigir las jurisdicciones eclesiástica, local y civil.

Estas acciones inducen a pensar que este enfrentamiento y la posibilidad de la obtención de recursos procedentes del clero fueron una acción política principal en los diferentes reinados de los Borbones durante el siglo XVIII. Sin embargo, no fue así debido al miedo que provocaría en el clero acciones de mayor calado, lo que hizo que las medidas contra la Iglesia, estando en la agenda política, no estuvieran en el centro de las acciones prioritarias. El grueso de los recursos fiscales y patrimoniales permaneció en la Iglesia sin sustanciales cambios y con unas condiciones mínimamente alteradas. Esta situación fue contraria a lo que ocurría en países del entorno europeo durante esa misma época, en los que el clero iba aumentando, de

tratar otros asuntos importantes en disputa, entre la corona y la Iglesia, como eran lo referente a las dispensas matrimoniales, los patronatos laicales y las peticiones de particulares.

manera considerable su participación en las cargas fiscales generales. Como ejemplo, sirva el importante incremento de la tributación eclesiástica en el reinado de Luis XV en Francia para sufragar gastos bélicos¹⁶⁸, o el caso de Austria, donde los eclesiásticos tributaban por una bula papal que se renovaba cada quince años.

En España, las constantes acciones que se sucedieron a lo largo del siglo, con revisiones y disposiciones permanentes y escalonadas, configuraron un estado de enfrentamiento, que irá creciendo con el transcurso de los años entre el Estado y la Iglesia. Es cierto que durante el siglo XVIII la Iglesia continuó gozando de la mayor parte de sus privilegios y que los tributos que tuvo que aportar a las arcas públicas fueron escasos. Sin embargo, sí se abrió una triple vía de acción y de discusión, que fue permanente hasta la desamortización de Mendizábal y las reformas del siglo XIX. La primera fue acabar con la amortización de tierras en manos muertas, que limitaban el crecimiento económico y el desarrollo social. Los ilustrados mostraron una gran preocupación por el atraso de la agricultura española, considerando una de las causas principales del mismo la gran extensión que alcanzaba en España la propiedad amortizada en poder de las "manos muertas", principalmente de la Iglesia. Tierras que estaban yermas o mal cultivadas, con unas producciones muy bajas, no tributaban a la hacienda pública y además tenían muchas limitaciones para poder ser cedidas, vendidas o hipotecadas, lo que generaba un incremento de los precios de las tierras denominadas libres. En este sentido, fue determinante el Informe Reservado de

¹⁶⁸Villers, R., "L'imposition des biens d'église dans les grands pays catholiques au XVIII siècle" en *Etudes d'Histoire du Droit Canonique dédiées à Gabriel le Bras*, tomo I, París, Centre National de la Recherche Scientifique, 1965, p. 744.

Floridablanca¹⁶⁹ de 1787, en el que se quejaba de los “perjuicios principales de la amortización”. En uno de los párrafos se decía: “El menor inconveniente, aunque no sea pequeño, es el de que tales bienes (amortizados) se sustraigan a los tributos; pues hay otros dos mayores, que son recargar a los demás vasallos y quedar los bienes amortizados expuestos a deteriorarse y perderse luego que los poseedores no puedan cultivarlos o sean desaplicados o pobres, como se experimenta y ve con dolor en todas partes, pues no hay tierras, casas ni bienes raíces más abandonados y destruidos que los de capellanías y otras fundaciones perpetuas, con perjuicio imponderable del Estado”.

La segunda línea de discusión, y que sumó adeptos en el transcurso de la centuria fue la derivada de que cada vez se compartía menos el sistema fiscal paralelo que mantenía el clero y que impedía que el Estado obtuviera recursos importantes. Entendían que conllevaba un doble esfuerzo fiscal para los campesinos que sobre las mismas bases imponibles y fuentes de riqueza, por una parte, tributaban a la Iglesia mediante el diezmo, y por otra, lo hacían a la hacienda pública, mediante las rentas provinciales. Esto reducía los ingresos de los agricultores, limitaba la disposición de fondos para sus economías familiares e impedía el aumento de la competitividad general, no solo del comercio agrícola sino también de la economía española en su conjunto.

¹⁶⁹Alberola Romá, A., “Clima, crisis y reformismo agrario en tiempos del conde de Floridablanca”, en *El conde de Floridablanca y su época*, Madrid, Mélanges de la Casa de Velázquez, 39-2, 2009, pp. 105-125.

La tercera vía de debate se sustentó sobre la consideración de que no se podían seguir manteniendo los privilegios, de los que hasta la fecha había venido disfrutando la Iglesia, y que eran vistos como contrarios a las nuevas ideas emergentes, especialmente a la idea de igualdad que, aunque tímidamente, se comenzaba a defender entre la incipiente burguesía y algunos intelectuales ilustrados, que se nutrían de las nuevas ideas procedentes, principalmente, de Francia. Los privilegios habían generado una habitual transferencia patrimonial de titulares laicos hacia los religiosos, con el fin de eludir el pago de tributos. Era práctica normalizada que aquellos que tuvieran familiares religiosos les traspasasen posesiones patrimoniales para no pagar impuestos, lo que había provocado un sistema eficaz de evasión de impuestos. Esto generó una gran preocupación en el gobierno, hasta el punto de establecer medidas que lo impidieran, con la firma del Concordato de 1737. La principal acción, ligada al fin de frenar la acumulación patrimonial de la Iglesia, se reflejó en el artículo 8 del acuerdo¹⁷⁰, en el cual se estableció que todos aquellos bienes que fueran adquiridos por la comunidad eclesiástica y cayeran en manos muertas debían estar sujetos a tributación desde la firma del Concordato.

¹⁷⁰ Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 300.

3.3. Reformas para simplificar la Administración y mejorar los sistemas de recaudación.

Los movimientos de reforma, inmediatamente, desde el reinado de Felipe V, detectaron un problema fundamental, el complejo sistema de administración y gestión de los tributos, que fue considerado como una de las causas del estancamiento de la recaudación y de la falta de eficacia en la hacienda pública. La idea borbónica de afirmación teórica del poder absoluto del rey debía traducirse en una manifestación práctica con el aumento progresivo de la capacidad fiscal y la recaudación, para lo cual era necesario la reforma del sistema tributario para dotarlo de la operatividad que requerían los nuevos tiempos y para que pudiera obtener los recursos que se reclamaban para volver a colocar a España a la cabeza de las potencias europeas. El modelo impositivo tenía graves problemas organizativos, era complejo para la toma de decisiones y en muchos ámbitos estaba afectado por la corrupción de sus empleados, lo que se manifestaba en dos expresiones principales: alentando el fraude en el pago de tributos y detrayendo recursos una vez ingresados en los órganos tributarios, todo ello provocando alarmantes mermas en la recaudación. Con el propósito de solventar estos graves problemas se adoptaron varias decisiones fundamentales.

Junto a las viejas instituciones surgió una nueva estructura ministerial en hacienda, al dotarse de cuatro secretarios de despacho supervisados por un Veedor General, que posteriormente sería sustituido por un Secretario de Hacienda. Esta división fue la base de la moderna configuración del Ministerio de Hacienda, que sustituyó a la

polisinodial que hasta entonces había sido utilizada por la monarquía hispánica durante la dinastía de los Austrias. De esta manera, mediante un Real Decreto de 30 de noviembre de 1714¹⁷¹, se efectuó una distribución de competencias en la organización gubernamental y en función de los asuntos a tratar. Fue en ese momento cuando se crearon las Secretarías de Estado, de carácter unipersonal, dotadas de una mayor flexibilidad, con una organización más simple que los antiguos Consejos y con más agilidad en la toma de decisiones. Las Secretarías se irían imponiendo a lo largo del siglo, con muchas tensiones, a las viejas estructuras. Esto ocasionó, de una parte, conflictos jurisdiccionales permanentes, especialmente de carácter territorial, y de otra, contradicciones funcionales con los no extintos consejos, que provocaron en muchos casos confusión y falta de eficacia en la administración de los asuntos públicos.

En segundo lugar, se intentó unificar el cobro de todas las rentas a través de las juntas provinciales, persiguiendo con ello acabar con el sistema de arrendamiento fiscal que gestionaban los agentes fiscales. Como tercera decisión, se aprobó la centralización, en el Consejo de Castilla, de las competencias en juicios y arbitrios, que hasta entonces ejercían las autoridades municipales con el fin de agilizar la resolución de casos y permitir la eliminación de las corruptelas locales, que impedían el cobro normalizado de los tributos. En cuarto lugar, se creó la autoridad de los intendentes,

¹⁷¹AHN, ley IV, título VI, libro III. Novísima Recopilación. Real Decreto de 30 de noviembre de 1714 sobre los Ministros que Su Majestad ha hecho elección para las Secretarías del Despacho, en lo universal de los negocios y materias de la Monarquía.

que fueron encargados de dirigir y controlar la gestión de la hacienda y la recaudación. Figura que estuvo muy ligada a una nueva configuración ministerial, y que supuso una transformación en gran parte de la estructura administrativa de la hacienda pública. Serían los intendentes los que se encargarían, entre otras competencias, de las de justicia, policía y hacienda. Mediante una Ordenanza de 4 de julio de 1718¹⁷² se señaló a los intendentes como competentes en diferentes materias, recibiendo órdenes directamente del Gobierno y no pudiendo ser apeladas sus decisiones, sino únicamente ante el Consejo de Hacienda. El intendente surgió como la figura central en torno a la que se articularon las propuestas organizativas con las que se intentó dotar a la hacienda pública de más eficiencia en la recaudación tributaria, rodeándose de una red de funcionarios de apoyo, destacando los corregidores en las ciudades y los subdelegados de rentas en la provincia, que fueron un anticipo de lo que posteriormente sería la organización territorial en partidos y provincias.

La creación del intendente facilitó la propuesta que en 1741¹⁷³ realizó el Ministro de Hacienda Campillo¹⁷⁴ para que las rentas provinciales fueran gestionadas y

¹⁷² AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8011, pp. 277-355. Ordenanzas e instrucciones para los Intendentes, Tesorero general, Pagadores y Contadores del ejército y provincia.

¹⁷³ AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8014, p. 386. Real Decreto de 22 de noviembre sobre el que las rentas provinciales que no se hubiesen arrendado se administren, encargándose de ellas el superintendente general.

¹⁷⁴ Del Campillo y Cossío, José (1693-1743). Entre diferentes puestos ostentó los de comisario de Marina, Intendente del Ejército, Intendente General del Ejército en Aragón. En 1741 sería designado Secretario de Estado de Hacienda, Marina, Guerra e Indias durante el reinado de Fernando VI. Falleció en Madrid en 1743.

recaudadas directamente en las provincias sin necesidad de acudir al sistema de arrendamiento a particulares que hasta entonces había sido práctica habitual en el cobro de las mismas. Los Intendentes, en colaboración con los subdelegados y de un administrador general, se hicieron cargo del cobro de las rentas en diferentes provincias: La Mancha, Córdoba, Palencia, Toledo y Sevilla. Se puso en marcha como experiencia para crear una nueva forma de administración directa, que demostrase la capacidad de la Hacienda Real para encargarse, directamente, del cobro de tributos dotados de una mayor complejidad, como era el caso de las rentas provinciales y de algunas estancadas. La dificultad de gestión de este tipo de tributos era la que había provocado la permanente práctica de arrendarlos a particulares, encargándose, en unos casos, por su cuenta de la recaudación y, en otros, siendo los propios contribuyentes los que realizaban un encabezamiento en diferentes lugares para que luego las autoridades locales se encargaran de repartirlos entre los vecinos. Los encabezamientos, como ya hemos analizado, se realizaban al por mayor o al por menor, pero en todo caso suponían una fragmentación de la recaudación y una falta de control de la misma por parte de la Hacienda Real, lo que comportaba grandes pérdidas para el erario público. Además, el sistema se hizo aún más enrevesado en su gestión y complicado en su control cuando se extendió la práctica de los subarriendos parciales¹⁷⁵.

La gestión provincial tuvo unos comienzos caracterizados por los problemas organizativos generados en la configuración de las nuevas estructuras administrativas,

¹⁷⁵Fontana Lázaro, J., *Hacienda y Estado, 1823-1833*, pp. 22-23.

pero una vez resueltos, durante el reinado de Fernando VI¹⁷⁶, se pudo extender a todas las provincias, excepto a la de Madrid. Extensión que coincidiría con el estudio que se realizó, en el mandado del marqués de la Ensenada, sobre la posible implantación de la figura de la Contribución Única con la que unificar las rentas dependientes de la gestión del Estado. No obstante, a pesar de los cambios efectuados en la gestión directa, cuya finalidad fue sustituir progresivamente el sistema del arrendamiento, la forma habitual de reparto de las rentas continuó gravitando, primordialmente, en el encabezamiento de las ciudades. Este sistema utilizaba como base el producto económico obtenido en las ventas realizadas en los puestos públicos. Si no se conseguía la cantidad asignada por el cupo a cada localidad se acudía a la fórmula del repartimiento en proporción a los tratos, negociaciones y granjerías de cada contribuyente. Con este método, se realizaba un reparto en función de los ingresos obtenidos por cada sujeto pasivo en su actividad comercial. Los arrendamientos se intentaron suprimir progresivamente a lo largo del siglo con el fin de conseguir la gestión directa impositiva por la administración de la hacienda real. Las decisiones se comenzaron a tomar en 1731 con la renta del tabaco¹⁷⁷, en 1740 correspondió el turno a las rentas generales o de aduanas¹⁷⁸, en 1741 y 1749 a las rentas provinciales¹⁷⁹, en

¹⁷⁶Ordenanza de 15 de diciembre de 1755 para la Dirección general de Rentas, Secretaría, Contadurías principal y particulares, Tesorería de la Corte y demás oficinas de las Rentas Provinciales en el reyno: tratase de su régimen. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8020, pp. 109-118.

¹⁷⁷Orden de 18 de febrero de 1731. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8013, pp.13-18. Posteriormente se redactaría una ordenanza el 15 de noviembre de 1749 sobre la administración, tesorería y contaduría de la renta del tabaco. AGS, Dirección General de Tributos, inventario 24, legajo 649, nº 271.

¹⁷⁸Orden de 1 de diciembre d 1739. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8013, pp. 444-447.

1747 a las rentas de la pólvora¹⁸⁰, en 1748 a las rentas de lanas¹⁸¹ y del plomo¹⁸², en 1749 y 1754 a las rentas de salinas¹⁸³, en 1760 las del excusado¹⁸⁴, en 1761 a las siete rentillas¹⁸⁵ y en 1764 a las del papel sellado¹⁸⁶.

Otro gran cambio que se pretendió acometer a lo largo del siglo fue la eliminación de los denominados agentes fiscales locales en el cobro de los tributos. La ausencia de una administración tributaria estatal obligó a la Hacienda Real, no solo a la utilización del arrendamiento, sino, incluso, al uso de las administraciones locales para hacerse

¹⁷⁹Real Decreto de 22 de noviembre de 1741 por el que se dispone que se administren todas las rentas provinciales que no se hubiesen arrendado, encargándose de ellas el superintendente general. AHN, Hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8.014, p. 386. Real Decreto de 11 de octubre de 1749 por el que se dispone que pasen a administrarse de cuenta de la real hacienda, subsistiendo los encabezamientos que tienen hechos los pueblos. AHN, libro 8017, pp. 275-278.

¹⁸⁰Real resolución de 1º de julio de 1747. AHN, Hacienda, Fondos Contemporáneos, Ministerio de Hacienda, Serie General, libro 8015, pp. 591-592.

¹⁸¹Disposición de 16 de diciembre de 1748 por la que se dispuso que desde el 1º de enero de 1749 se administren, beneficien y cobren los ramos de lanas por los directores de rentas, cesando el arrendamiento en que estaban. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general libro 8016, pp. 244-246.

¹⁸²Órdenes de 4 de junio y 5 de julio de 1748, sobre que se administre desde 1º de agosto la renta del plomo, de que hizo admisión d. Joaquín de Aguirre. AGS, Dirección General de Tributos, inventario 24, legajo 649, nº 242.

¹⁸³Decreto de 16 de septiembre de 1749 se manda administrar de cuenta de la real hacienda desde el 1º de enero de 1750 las salinas de Andalucía, Asturias y Galicia. AGS, Dirección General del Tesoro, inventario 24, legajo 649, nº 267. Por orden de 30 de diciembre de 1749 las de La Mata y Mallorca. AGS, Dirección General del Tesoro, inventario 24, legajo 648, nº 286. Por aviso de 4 de marzo de 1754 las de Cataluña (AGS, Dirección General de Tributos, legajo 649, nº 331) y las de Valencia (AGS, Dirección General del Tesoro, inventario 24, legajo 649, nº 333).

¹⁸⁴Decreto de 30 de diciembre de 1760, por el que se establece que las concordias otorgadas por el estado eclesiástico para la paga de la Gracia del Excusado, en lo referente a frutos, expiraba a fin de año. AHN. Novísima Recopilación, libro II, tit. XII, ley III.

¹⁸⁵Real resolución de 21 de febrero de 1761. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8.022, pp. 35-36.

¹⁸⁶Órdenes e Instrucción para la administración del papel sellado del reino desde el 1º de enero de 1764. AGS, Dirección General del Tesoro, inventario 24, legajo 649.

cargo de la gestión y recaudación de los tributos estatales. Sin embargo, el sistema no era eficiente y ocasionaba trastornos constantes a la hacienda estatal. En muchas ocasiones los ayuntamientos retenían el producto con la excusa de tener que ser condonados por desastres acaecidos o por las más diversas justificaciones. En otras, las corruptelas impedían que todo el montante fiscal pudiera llegar a las arcas públicas. Es por ello y con el fin de eliminar a los intermediarios y de aumentar el control del aparato central del Estado, reduciendo el papel de las autoridades locales, se implementó la medida de realizar conciertos directos, personales e individuales con los vecinos. Esta solución, que surgió con notables expectativas, se tradujo en un gran fracaso, al generar grandes cantidades de descubierto de tesorería por el incumplimiento de las obligaciones contraídas¹⁸⁷ por parte de los obligados en villas y ciudades. Esto ocasionó una gran alarma entre las autoridades de la hacienda real, lo que derivó en que en 1755 se diera la orden a los administradores de no ajustar ni concertar con más vecinos, salvo los que fueran considerados seguros en el pago por tener negocios conocidos o fueran campesinos que tuvieran acreditada su solvencia y fiabilidad.

Ante este fracaso, se adoptó un nuevo planteamiento por la Hacienda Real para recuperar la dirección de las rentas en las ciudades, delegando en el Consejo de Castilla competencias universales sobre los usos y arbitrios que venían siendo gestionados por las ciudades y municipios. Se dio un paso que no solo pretendió

¹⁸⁷ Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 263.

eliminar la intermediación local en el cobro de los tributos estatales, sino que también tuvo por objetivo controlar los ingresos fiscales propios de las administraciones locales. Hasta entonces la dirección y administración de los propios y arbitrios había sido ejercitada por una oligarquía local dirigida por el Alcalde y el Procurador General con la supervisión de los veedores de cuentas o contadores. Se habían ido produciendo algunos cambios, pero nada significativos. Fue en el reinado de Fernando VI cuando comenzaron a acometerse reformas importantes tendentes a la centralización de la dirección, en la Hacienda Real, de los propios y arbitrios.

Durante el Antiguo Régimen, los municipios dispusieron de importantes ingresos para hacer frente a la gran cantidad de gastos derivados de las múltiples competencias que desempeñaban y a las que estaban obligados: instrucción pública, sanidad, beneficencia, policía, abastecimiento de ropa y alimentos a las milicias que repostaban en su territorio, reparación de propiedades públicas (fuentes, calles plazas o casa consistorial) o de uso público (molinos, pósitos, etc), el pago de salarios a alcaldes, concejales, trabajadores municipales e incluso de los oficiales reales. Para poder sufragar este marco competencial las entidades locales disponían de una gran variedad impositiva. En primer lugar, los ingresos denominados propios derivados de la explotación del patrimonio municipal y de las rentas procedentes del arrendamiento de diversos monopolios como los derechos exigidos por pesar las mercancías que entraban en la localidad para su comercialización. En segundo término, disponían de los denominados arbitrios, que reflejaban la capacidad municipal para la imposición tributaria con los que se gravaba algunos oficios comerciales o determinados

abastecimientos como la carne u otros servicios públicos. Como tercer grupo contaban con los llamados réditos de censos que los municipios tenían a su favor sobre casas o fincas de particulares. En cuarto lugar, los derechos de carácter señorial que algunos municipios exigían a pequeñas aldeas de su término. Además, el municipio disponía de las rentas producidas por el arrendamiento de determinados oficios públicos, de las cantidades cobradas a los foráneos por el uso de los servicios públicos municipales, de las rentas que pagaban los comerciantes por poder vender sus productos en el término municipal y, finalmente, los impuestos exigidos sobre el consumo y las derramas especiales que se trasladaban a los vecinos para hacer frente a gastos coyunturales.

El 3 febrero de 1745 se daba la primera instrucción¹⁸⁸ con la intención de supervisar la gestión de los entes locales tanto en su reparto de la carga tributaria como en la efectiva recaudación. El objetivo era liberar, progresivamente, a los súbditos del poder y la arbitrariedad de las oligarquías locales, como apunta Artola¹⁸⁹, que frecuentemente cometía abusos hacia los estratos menos favorecidos y pudientes de la sociedad. Mediante esta instrucción se creó la Junta de Arbitrios del reino, compuesta por un superintendente elegido por el Estado y dos regidores elegidos por el Ayuntamiento, mientras que la intervención correría a cargo del contador de rentas reales de cada capital. Este último también sería el encargado de realizar los

¹⁸⁸Instrucción de 3 de febrero de 1745 para la intervención, administración y recaudación de los arbitrios del reino. AHN, Hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8015, pp. 234-258.

¹⁸⁹Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza, 1982, p. 263.

libramientos, mientras que se designaría un depositario, nombrado por la Junta y encargado de realizar los pagos¹⁹⁰. Lo más novedoso fue el establecimiento de la prohibición expresa de subastar los arbitrios para su explotación por manos particulares.

Mediante el Real Decreto e Instrucción de 30 de julio de 1760¹⁹¹ se establecieron diferentes medidas para la administración, cuenta y razón de los propios y arbitrios del reino¹⁹². De esta manera disponía el rey "que los propios y arbitrios que gozan y poseen todos y cada uno de los pueblos de estos mis reinos, corran bajo la dirección de mi Consejo de Castilla (auxiliado por una Contaduría general de propios y arbitrios, creada en el propio decreto), a quien hago el más particular encargo de que tome conocimiento de los mismos propios y arbitrios, sus valores y cargas, para que, reglado a la Instrucción que acompaña, los dirija, gobierne y administre y tome las cuentas de ellos anualmente..."

En la instrucción o reglamento anejo al decreto se prevenía que "con conocimiento del verdadero valor de los propios, y de las obligaciones y cargas a que están afectos, regle y dote el Consejo las que ha de cumplir cada pueblo, esto es, señalando la cantidad a que debe ceñirse tanto en los gastos de la administración de justicia, como

¹⁹⁰Martínez Neira, M., *Una Reforma Ilustrada para Madrid*, Madrid, Instituto de Estudios Madrileños (en adelante IEM), UC3M, 1994, pp. 13-14.

¹⁹¹AHN. Real decreto de 30 julio 1760, Novísima Recopilación, libro VII, tit. 16, ley 12.

¹⁹²Martínez Neira, M., "El municipio controlado. Los reglamentos de propios y arbitrios en las reformas carolinas", en *Revista América Latina en la historia económica*, 7 (enero-junio 1997), pp. 9-17.

en las fiestas votivas, salarios de médico, cirujano, maestro de primeras letras, y demás obligaciones que sobre sí tenga; procurando que la asignación sea con respeto (proporcionada) al valor de los propios, y que siempre quede de ellos algún sobrante, que sirva a redimir sus censos, si los tuviese, y si no, para aplicarle a descargar los arbitrios" por el contrario, "en los pueblos en donde los propios no alcancen a cumplir sus obligaciones, ha de procurar el Consejo con el sobrante de arbitrios comprarle algún propio, equivalente a que tenga la dotación que necesita, de modo que no se vea precisado a valerse de otros medios que perjudiquen la libertad y disfrute de los comunes a los vasallos, y mientras no haya fondo suficiente para la compra del propio, se suplirá lo que falte de los propios con el sobrante de los arbitrios".

Con esta regulación se derivó, definitivamente, al Consejo el control de los propios, con la información necesaria para su gestión y con la dirección de la recaudación. Como nuevo avance en esta dirección y para el desarrollo de estas funciones se creó la Contaduría General de los Propios y Arbitrios con la finalidad de convertirse en un mecanismo ágil de supervisión y centralización de la vida económica de los municipios. De esta manera, las Juntas de Propios y Arbitrios, dependientes de la Contaduría General y de los Intendentes de Provincia, se constituían en correa de transmisión entre el Consejo de Castilla y las Juntas de Arbitrios de los pueblos y lugares de España.

La Contaduría General publicó con fecha 13 de agosto de 1764 diferentes disposiciones que normalizaron la composición y rendición de las cuentas de los

municipios con el fin de ir generando un proceso de centralización económica y fiscal en todo el Estado. Posteriormente la Contaduría General remitió a cada municipio un Reglamento de ingresos y gastos por los que se debían regir¹⁹³. En 1763 la Contaduría había tomado referencia de los ingresos y gastos a más de 12.000 municipios, casi la totalidad de los existentes, adquiriendo los municipios la obligación de presentar sus presupuestos anuales ante las Contadurías Provinciales. En el Auto del Consejo de fecha 31 de octubre de 1763 se establecía que "después de consignar una por una todas las fincas rústicas y urbanas (muchas de ellas rescatadas de mano de los regidores perpetuos, que las habían usurpado), capitalizándolas en venta y en renta, y todos los censos, derechos, y demás pertenecientes a los propios, se reguló la renta anual que debían producir por todos conceptos, marcando después partida por partida la inversión anual de sus fondos municipales, y nivelando los ingresos y obligaciones para evitar arbitrariedades en la distribución de los caudales".

Supuso un paso más en la consolidación del centralismo absolutista, que caracterizó a la monarquía borbónica durante el siglo XVIII, tanto por la idea de uniformidad jurídica y fiscal, que de manera intensa será llevada a efecto en los territorios regionales, con la eliminación progresiva de su marco jurídico propio en el ámbito hacendístico, sino también con los entes locales para evitar el fraude y, principalmente, tener un control más directo de sus cuantiosos recursos tributarios. La pregunta que nos debemos formular es si las reformas en el ámbito local se debieron a

¹⁹³Martínez Neira, M., "El municipio controlado. Los reglamentos de propios y arbitrios en las reformas carolinas", pp. 9-17.

un proyecto reformador de las administraciones locales o solo se produjeron derivadas de la necesidad urgente de recursos. Al igual que defiende, acertadamente, el profesor Martínez Neira, considero que las reformas se debieron principalmente a la necesidad de sanear la hacienda pública local, que disponía de la recaudación de la mayor parte de los tributos. Sería en fechas posteriores cuando se vio, por parte de la administración del Estado, la necesidad de cambios estructurales, que se intentarán acometer modificando la organización de los municipios¹⁹⁴, pero solo una vez que se hubiera impulsado la mejora de su faceta recaudatoria.

¹⁹⁴Martínez Neira, M., *Una Reforma Ilustrada para Madrid*, p. 16.

3.4. Medidas para modificar las bases del sistema tributario

Uno de los mayores retos afrontados en el siglo XVIII fueron las transformaciones tendentes a conseguir un control efectivo sobre la administración tributaria, cambios que supusieron un primer precedente en la modernización de la Administración tributaria española. Pero los ingresos que el Estado necesitaba solo era posible obtenerlos con la previa racionalización y, unificación del que, hasta entonces hacía sido un dispar sistema impositivo, cuya base era el pluralismo jurídico heredado de la división territorial de los reinos hispánicos. Solamente una hacienda saneada y eficaz sería, además, capaz de intervenir en las viejas y rígidas estructuras de poder con el fin de procurar una mayor presencia estatal en las relaciones de propiedad e ir eliminando progresivamente los privilegios en materia fiscal. La reforma del sistema impositivo implicaba la posibilidad de una redistribución de las rentas entre los ciudadanos, con lo que se pretendía ganar en equidad fiscal y en una mayor participación de todos en las obligaciones para con el Estado y la Hacienda Pública.

El cambio en el sistema impositivo se impulsó en una doble vertiente. En primer lugar, como ya hemos visto, fue la creación de nuevos organismos administrativos, ante el deseo de acumulación de funciones por parte del Estado, como elementos identificadores de la monarquía absoluta. En segundo lugar, surgió la necesidad, cada vez mayor, de buscar el equilibrio impositivo con el reparto equitativo de las cargas tributarias en función de la capacidad económica de los sujetos pasivos. Se trataba de conseguir un sistema fiscal con el que se pudiera avanzar en la consecución de

métodos en los que se tuviera más en cuenta la riqueza en la tributación y donde se fueran eliminando progresivamente algunos privilegios fiscales que, principalmente, habían venido disfrutando la nobleza y el clero. Los pasos, en este sentido, fueron pequeños, pero sí se comenzaron a realizar planteamientos legales que serían la base de posteriores reformas en la transición hacia el sistema tributario del Estado liberal.

La emergente burguesía avanzaba discretamente en la defensa de sus nuevos posicionamientos. Estos, sin embargo, se fueron instalando progresivamente en la conciencia colectiva de manera cada vez más sólida. En sus comienzos necesitaron del orden feudal para crecer y consolidarse, pero fue a partir de mediados del siglo XVIII cuando se produjeron las grandes contradicciones entre la burguesía y la nobleza¹⁹⁵. La inicial convergencia de intereses con las estructuras de poder imperantes se consideró oportuna para asegurar el crecimiento económico. Con el fortalecimiento del incipiente liberalismo económico, los nuevos burgueses, no solamente necesitaron condiciones económicas adecuadas para sus relaciones comerciales, sino que, al ir consolidando sus posiciones sociales, lo que les hizo más fuertes, comenzaron a exigir cambios jurídicos y sociales que garantizaran transformaciones en el Estado, especialmente con la eliminación, cada vez más reclamada, de los privilegios de la nobleza y el clero y con el desarrollo del principio de igualdad, favoreciendo, con ello, mayores espacios de apertura, tanto en el ámbito

¹⁹⁵Robin, R., “La naturaleza del Estado al final del Antiguo Régimen: Formación social, Estado y transición”, en *Dialectiques*, 1.2 (1962), pp. 31-53.

de protección de las relaciones comerciales y económicas, en general, como en el ámbito de los derechos individuales de los ciudadanos.

De esta manera, en el siglo XVIII comenzó un importante proceso de transición entre el régimen feudal y el Estado moderno¹⁹⁶, que provocó una gran crisis orgánica del sistema del Antiguo Régimen. Esta transición supuso un cambio drástico cuya mayor trascendencia consistió en un vuelco sociológico sin precedentes. El Estado absolutista necesitaba de la burguesía para impulsar los cambios necesarios y también intentaba que no se separase de las ideas de reforma, para no convertirse en una clase opositora a la monarquía absoluta. Esto facilitó que, paulatinamente, la clase burguesa fuese ocupando más espacio en la estructura del Estado, mientras que la nobleza iba perdiendo peso respecto a su papel dirigente y a la hegemonía ideológica ejercida hasta entonces. Las instituciones económicas y sociales se fueron modificando progresivamente, en razón del aumento de influencia del nuevo grupo. Las presiones que comenzaron a ejercer sobre el poder político derivaron en nuevos logros, que permitieron institucionalizar los cambios propuestos. La modernidad dentro de la sociedad del antiguo régimen se fue configurando como un deseo consciente de maximizar todos los posibles recursos y utilizarlos para satisfacer las necesidades de la nueva burguesía. Esta maximización de recursos se vio favorecida por la fortaleza del Estado y de la actividad pública lo que jugó un papel esencial en la imposición de los nuevos valores ante los estamentos dominantes, nobleza y clero. El Estado del siglo XVIII inició un proceso constante de transición que, tras el fracaso de las

¹⁹⁶Durand, G., *État et Institutions, XVIe-XVIIIe siècles*, París, U-Collection AC, 1980, pp. 45-50.

reformas planteadas, abocó a una gran crisis orgánica¹⁹⁷ que sufrió el sistema del Antiguo Régimen al final del siglo y al comienzo del siglo XIX.

Junto a esta nueva realidad, el desarrollo del capitalismo, de la mano de la incipiente revolución industrial y del desarrollo tecnológico, permitió mejoras sociales, que posibilitaron la modernización en la urbanización de las ciudades, la consecución de importantes cambios demográficos con el aumento de la población, la mejora de manera significativa en la eficiencia del sistema educativo o la ampliación del bienestar en sectores de la población que hasta entonces solo habían recibido la categoría de súbditos. Estas nuevas circunstancias provocaron un análisis crítico hacia los medios de los que disponía la hacienda pública para conseguir recursos con los que financiar las nuevas necesidades sociales y del Estado. La sustitución de un sistema fiscal caduco e ineficiente por un sistema más justo y sustentado en la tributación directa, en la renta y no en el consumo, fue uno de los elementos esenciales del debate. Se necesitaba una fiscalidad que estimulara el crecimiento económico, que dinamizara la economía y que eliminara agravios comparativos con aquellos que disfrutaban de privilegios.

En este encuadre social, político y económico se llevaron a término las reformas tendentes a la uniformidad del sistema fiscal, sustituyendo la pluralidad de sistemas impositivos por el centralismo, que comenzó en el reinado de Felipe V mediante los

¹⁹⁷Lorente Toledo, L., “Estado y política fiscal en la crisis del Antiguo Régimen”, en *Espacio, tiempo y forma*, serie IV, Historia moderna, t. 8 (1995), pp. 285-301.

decretos de nueva planta y que será la nota predominante a lo largo del siglo XVIII. Se abordaron aspectos esenciales en las reformas propuestas, como fueron, las ya analizadas, modificaciones de la administración estatal, con su simplificación, y de la local, con la reforma de la tributación local y, por supuesto, la implantación, con diferentes intentos de modificación de las bases del sistema tributario como veremos en este apartado. Los intentos de cambio oscilaron desde una gran propuesta de modificación sustentada sobre el cobro de pocos impuestos, de carácter directo, teniendo en cuenta la riqueza y capacidad tributaria de los sujetos e intentando tender a la eliminación de los privilegios tributarios, hasta reformas parciales o menores originadas como consecuencia del fracaso de la primera.

Todo un conjunto de reformas que supusieron un compromiso entre la monarquía, la nobleza y la burguesía y un avance evidente en la transición desde el despotismo ilustrado borbónico hasta el liberalismo económico y político. Acuerdo entre fuerzas sociales, bajo la dirección y protección del Estado, que a lo largo del siglo se vio truncado por el nacimiento de una nueva estructura social con el surgimiento y fortalecimiento de la nueva clase que va a exigir el control del mismo. La evolución primigenia del capitalismo conllevó que la balanza se inclinase hacia la nueva clase social, al conseguir la adaptación de las nuevas formas de posesión y de producción hacia el sistema capitalista. Ello implicó el declive del viejo sistema feudal y la configuración de una nueva clase de poseedores de capital que necesitaba de mayores cuotas de libertad y de un mercado interior sin las trabas y privilegios que caracterizaban al hasta entonces existente.

Pero antes de consumarse la crisis definitiva del sistema del Antiguo Régimen se intentaron realizar diversas acciones encaminadas a la adaptación jurídica del Estado absolutista a los nuevos tiempos, pero sin cambiar las estructuras ni los privilegios fundamentales. Los ilustrados consideraron que el Régimen era aceptable y que solo necesitaba de cambios para que los nuevos grupos se sintiesen cómodos y no intentasen la transformación total del sistema. Dentro de estos cambios se vio la necesidad de reforma la Hacienda.

Se produce una confluencia de intereses. Por una parte, la burguesía anhelaba la seguridad en su creciente actividad económica y poder desarrollar sus capacidades especulativas, a la vez que reclamaba un mayor equilibrio en el reparto de la carga tributaria y las modificaciones suficientes en el sistema de propiedad y de explotación de los medios de producción y de la tierra. El Estado, por su parte, necesitaba más ingresos, que sólo podía conseguir con la racionalización, del hasta entonces, caótico sistema de rentas.

El debate se originó con dos ejes centrales de acción: la primera fue la fiscalidad, gestión y la recaudación de tributos, y la segunda respecto a la asignación de los recursos.¹⁹⁸ La propuesta se sustentó en la sustitución de la complicada estructura de rentas provinciales y sobre el consumo existentes hasta entonces, por una única figura impositiva que proporcionara una mayor justicia y equidad en el reparto de las cargas

¹⁹⁸Delgado Ribas, J.M., “Presión fiscal y asignación de recursos en la monarquía borbónica”, en *Manuscripts*, 4-5 (abril 1987), pp. 25-40.

tributarias, con la que se alcanzaran mejores índices en la recaudación y con la que se simplificara el entramado burocrático de gestión y recaudación. Además, había que conseguir, por una parte, la aceptación de una sociedad acostumbrada a las figuras de imposición indirecta y, por otra, no provocar el rechazo social de quienes comenzaran a tributar con ella siempre con el objetivo final, no solo de más ingresos, sino también de garantizar su consolidación y que no se convirtiera en una reforma frustrada más. Es la ambiciosa propuesta de reforma fiscal que se sustentará sobre la que se denominó como Única Contribución.

3.4.1 La Única Contribución

La reforma fue impulsada por el Marqués de la Ensenada¹⁹⁹, pero contó con diferentes antecedentes que es necesario recordar. Como primera referencia, tal y como señaló Artola, encontramos la Representación de Zavala y Auñón²⁰⁰ dirigida a Felipe V en 1732, en la que se planteó la posibilidad de aumentar los ingresos fiscales, a la vez que se reducían el número de figuras tributarias en el complejo sistema de contribuciones. Proponía la libertad para el comercio de granos, la aplicación de las ideas neo mercantilistas a las transacciones comerciales con

¹⁹⁹ De Somodevilla y Bengoechea, Zenón, marqués de la Ensenada (1707-1781). Desempeñó entre otros cargos los Superintendente General de rentas, Lugarteniente del Almirantazgo, Secretario de Estado, Consejero de Estado en tres ocasiones (reinados de Felipe V, Fernando VI y Carlos III) y Secretario de Hacienda, Guerra, Marina e Indias durante el reinado de Carlos III.

²⁰⁰ Zavala y Aunón, Miguel de., *Representación Al Rey N. Señor D. Phelipe V, (que Dios Guarde) dirigida al más seguro aumento del Real Erario y conseguir la felicidad, mayor alivio, riqueza, y abundancia de su Monarquía (1732)*, Madrid, Kessinger Pub Co, 2009.

América y la supresión de las rentas provinciales, sustituyéndolas por una contribución real y otra personal. La idea de Zavala era gravar las tierras de los terratenientes y el establecimiento de una tributación en función de sus rentas. A pesar de lo novedoso de la propuesta, no prosperó debido al miedo gubernamental a la oposición de los grandes propietarios de la tierra. Desde el gobierno se tenía la certeza de que éstos no tenían intenciones de colaborar en una modificación que les incrementaría sus obligaciones tributarias y les obligaría fiscalmente en función de sus riquezas.

El segundo y más claro antecedente lo tenemos que buscar en el sistema impositivo de los reinos de la antigua Corona de Aragón. Ensenada encargó a Bartolomé Sánchez de Valencia²⁰¹ que estudiase un posible repartimiento de las rentas provinciales en la provincia de Guadalajara, utilizando como base un sistema similar al empleado en la elaboración del Catastro en Cataluña o del Equivalente en Valencia y que tan buenos resultados económicos, habían proporcionado en ambos territorios. En el informe se concretaba que la configuración se debía realizar estableciendo una contribución equitativa en la que pagara más el que más poseía. Tras los decretos de nueva planta, la novedad fue que para poder cobrar las cantidades que correspondían a cada pueblo en la asimilación tributaria con la mayor parte de las rentas que se cobraban en Castilla, se establecieron las figuras del Catastro en Cataluña o el Equivalente en Valencia, como herramienta que pretendía repartir proporcionalmente

²⁰¹ Para intentar evitar las suspicacias del clero, Ensenada encarga la participación en este proyecto del Inquisidor General. De esta manera la persona que se pone al frente del mismo será el Secretario de este último D. Bartolomé Sánchez de Valencia.

la carga tributaria una vez conocidas las riquezas de los obligados tributarios. Estamos ante los primeros ejemplos de reparto de las obligaciones fiscales en función de la renta de los sujetos con obligación de tributar, alejado en su configuración, como era la mayor parte de la tradición castellana, de la fórmula de cargar la imposición en la tributación indirecta sobre el consumo.

Después de tres años de estudios, de recabar información y de elaboración de la base catastral se puso en marcha la experiencia preliminar de Bartolomé Sánchez de Valencia en la provincia de Guadalajara. Este informe y su ensayo serían la base teórica y práctica del planteamiento de reforma fiscal que propondría Ensenada. El ministro defendía que con esta nueva propuesta no solo se ganaba en la simplificación de figuras tributarias y se hacía un reparto más justo de la carga fiscal, sino que con la eliminación de alcabalas y sisas se conseguía suprimir numerosas trabas para el comercio interior. La llamada también “sola contribución” o “catastro” suponía, en palabras del marqués, que por fin “cada vasallo pague a proporción de lo que tiene, siendo fiscal uno de otro para que no se haga injusticia ni gracia”²⁰². Ensenada la propuso, una primera vez, a la Junta de Ministros en 1749, que se declaró contraria a

²⁰²Gómez Urdáñez, J.L., *El proyecto reformista de Ensenada*, Madrid, Milenio, 1996, p. 24. En la “Representación dirigida de Ensenada a Fernando VI sobre el estado del Real Erario y sistema y método para el futuro”, el 18 de junio de 1747, Ensenada presentaba su plan de reformas con gran sencillez: por una parte, suponía ir descargando a la hacienda pública de la multitud de figuras tributarias y por otra aumentar el número de los ingresos. Las palabras utilizadas eran “irla descargando” y “aumentar su entrada”. En cuanto a la primera se debía hacer sin disminuir los sueldos y pensiones y “atendiendo a la decencia del rey y de su servicio, pues en un Monarca tan grande es propio el dar y no el quitar, el aumento, con alivio y no con gravamen del vasallo, pues la monarquía más opulenta es la más rica, y por eso las bien gobernadas cuidan, con preferencia a todo, del Real Erario y de que los vasallos no sean pobres”. En la representación se anunciaba también el catastro, la única contribución y la abolición de las rentas provinciales, y la simplificación de los procesos de gestión con la eliminación de los muchos intermediarios que participaban en la recaudación de los impuestos.

la misma, al considerar que era mejor el sistema de contribuciones indirectas al tener un alto grado de aceptación por la población e incluso llegó a plantear una alternativa como fue la modificación de la alcabala para mejorar su gestión, su aplicación más equitativa y con ello aumentar los niveles de recaudación. Sin embargo, Ensenada volvería a insistir en su planteamiento inicial y tras una nueva contestación, esta vez favorable, procedería a la elaboración de la propuesta de reforma fiscal sobre la base de la Única Contribución.

Para su aplicación se creó la Real Junta de la Única Contribución dependiente del monarca, dirigida por Bartolomé Sánchez de Valencia y formada por miembros de los Consejos e Intendentes provinciales, los cuales pasarían, posteriormente, a formar parte de las Contadurías Provinciales. Poder realizar la reforma conllevaba tener un conocimiento lo más exacto posible de la riqueza de los ciudadanos sujetos a tributación, para lo cual era necesaria la elaboración de una buena base catastral. Se debía obtener la información suficiente de los potenciales obligados tributarios, para lo cual se elaboraron una serie de cuestionarios de preguntas de información detallada. Con este fin se elaboró una primera instrucción, que contenía un cuestionario en el que se demandaba información sobre diferentes aspectos esenciales para la configuración del Catastro y la implantación del nuevo sistema de rentas²⁰³. El cuestionario se componía de un interrogatorio sobre “Respuestas generales y

²⁰³Real Decreto de 10 de octubre de 1749 sobre instrucción, formulario y planes para averiguar los efectos en que pueda fundarse la única contribución, en lugar de las que componen las rentas provinciales, y nombramiento de una Junta que entienda exclusivamente en el particular. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8017, pp. 251-274.

respuestas particulares”²⁰⁴. En las respuestas generales se preguntaba sobre los pueblos, su población, tierras, cultivos y actividades artesanales y mercantiles. En las respuestas particulares se intentó obtener información de todos los vecinos, cabezas de casa, estantes y habitantes²⁰⁵. Estaba compuesto, a su vez, por Libros de familia con datos relativos a la población, libros de hacienda con datos confirmados de volumen de riqueza y libros de relaciones particulares con declaraciones de patrimonio y de los oficios²⁰⁶. Además, se registraron, midieron y comprobaron las tierras, su calidad y su valor. También se haría lo mismo con los alquileres y rentas de industrias y capitales, los beneficios comerciales y mercantiles, los salarios de los oficios y las unidades de los propietarios de ganados.

Finalmente, se configuraron los denominados Libro del mayor hacendado, contemplando la persona que disfrutaba de esta condición por provincia, y el Libro de lo enajenado de la corona con la relación de las personas que disfrutaban de estas

²⁰⁴El cuestionario se llevó a cabo entre 1750 y 1754. Estaba compuesto de 40 preguntas: nombre de la población (pregunta 1); jurisdicción (2); extensión y límites (3); tipos de tierras (4, 5); árboles (6, 7, 8 y 13); medidas de superficie y capacidad que se usan (9, 10); especies, cantidad y valor de los frutos (11, 12, 14 y 16); diezmos y primicias (15); minas, salinas, molinos y otros "artefactos" (17); ganados (18, 19 y 20); censo de población, con vecinos, jornaleros, pobres de solemnidad (21, 35 y 36), censo de clérigos (38) y conventos (39); casas y otros edificios (22); bienes propios del común (23), sisas y arbitrios (24), gastos del común, como salarios, fiestas, empedrados, fuentes (25), impuestos (26 y 27); actividades industriales y comerciales, con la utilidad de los bienes o servicios producidos: tabernas, mesones, tiendas, panaderías, carnicerías, puentes, barcas sobre ríos, mercados y ferias (29), hospitales (30), cambistas y mercaderes (31), tenderos, médicos, cirujanos, boticarios, escribanos, arrieros etc. (32); albañiles, canteros, albéitares, canteros, herreros, zapateros etc. (33, 34); embarcaciones (37); bienes enajenados (28) y rentas propias del Rey (40).

²⁰⁵En las respuestas particulares se contenía una descripción detallada de la riqueza individual, especificando principalmente los bienes inmuebles. Se hacía un memorial de los vecinos y forasteros con bienes en los pueblos, se establecían dos memoriales más de los bienes de propios y arbitrios por una parte y por otra de los bienes denominados del común, tanto de legos como de eclesiásticos.

²⁰⁶Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, Madrid, Alianza, 1982, p. 270.

enajenaciones o transmisiones en el cual se reflejaba las propiedades particulares, las que una día fueron de la corona y se habían transmitido, las que habían pasado a ser propiedad real por merced regia o por venta²⁰⁷.

Se realizó un gran esfuerzo durante cinco años en la elaboración del Catastro con un coste superior a los 40 millones de reales de vellón, finalizándose el trabajo en 1756. Sin embargo, se produjo una larga interrupción del trámite legislativo de aprobación ante la oposición que suscitaba en muchos ámbitos del gobierno. En 1760 se reinició el proceso, pero con el nuevo rey Carlos III, volvieron a surgir las dudas sobre la conveniencia de aplicación de la nueva contribución y se adoptó la decisión de revisar la información obtenida años atrás con el fin de actualizarla, encargando a Esquilache la elaboración de una Instrucción²⁰⁸ que llevara a efecto la comprobación de la investigación realizada en 1749. Se estableció un procedimiento complicado, que consistió en convocar a los vecinos para que ratificasen sus declaraciones. El proceso duró cuatro años y el resultado fue la rebaja de dos tercios de la previsión inicial de cobro de la contribución.

²⁰⁷ Camarero Bullón, C., “El libro de mayor hacendado, ¿una denominación equivocada?”, en *Estudios geográficos*, vol. 48, 188 (1987), pp. 333-358.

²⁰⁸ Instrucción de 15 de diciembre de 1760 para la comprobación de las diligencias practicadas por decreto de 10 de octubre de 1749 para el establecimiento de la única contribución por equivalente de las rentas provinciales. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8021, pp. 442-447.

Posteriormente, la decisión de aplicar la nueva contribución se vería nuevamente retrasada, primero por la pragmática de libre comercio del grano de 1765²⁰⁹ y posteriormente por el Motín de Esquilache de 1766. Los impedimentos y las trabas, planteadas desde el gobierno se fueron sucediendo permanentemente. A pesar de ello, se decidió retomar el proyecto en 1769, a pesar de la opinión contraria de la Junta del Consejo. Mediante los decretos y la instrucción de 4 de julio de 1770²¹⁰ se puso en marcha la reforma y el 10 de julio se sustituyeron las rentas provinciales por la nueva contribución²¹¹. Las rentas que se extinguirían con la única contribución serían las siguientes: alcabalas, cientos, millones, fiel medidor, rentas enajenadas, subsidio, excusado, yerbas, ferias y mercado de Torrejón, cuota de aguardiente, alcabalas de la nieve de Madrid, millón de la nieve de Madrid, millón de pescados frescos, cargado por el río de Sevilla, puertos secos de Portugal, renta del jabón, alcabala de la cerveza de Madrid, cuatro maravedíes en libra de sebo de Madrid, quinto y arbitrio de la nieve, extracción por el río de Sevilla, utensilios y paja. El valor de estas rentas ascendería a 138 millones de reales de vellón de media anual²¹². Se produciría con la

²⁰⁹Real Pragmática por la qual su magestad se sirve abolir la tasa de granos, y permitir el libre comercio de ellos en estos Reynos. En la oficina de Antonio Sanz, Impresor del Rey nuestro señor, y su Consejo, Madrid, 11 de julio de 1765. Se derogaban las tasas sobre los cereales y se establecía la libre circulación de granos en el interior de España. Era una medida pensada para evitar la carestía durante los años de escasez. Esta medida también fue defendida por Campomanes y por Jovellanos incluyendo junto a la derogación de las tasas y la libre circulación de granos, el permiso previo para poder exportarlos.

²¹⁰Decretos, instrucción y breve de 4 de julio de 1770 para sustituir las rentas provinciales de León y Castilla por la única contribución. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8027, pp. 75-78.

²¹¹López de Juana Pinilla, J., *Biblioteca de la Hacienda de España*, vol. III, p. 7. Real Decreto de 10 de julio de 1770 extinguiendo las Rentas provinciales y demás que se expresa, y estableciendo en su lugar la única contribución.

²¹²AGS. Dirección General de Rentas. 1ª remesa, legajo 2037.

única contribución no solo la sustitución de estas rentas, sino también la transferencia hacia los terratenientes de la carga fiscal. El propietario se convertiría en el sujeto con obligación tributaria, liberando a los arrendatarios, a los pequeños labradores, que dispondrían de más recursos para sus economías domésticas y para la comercialización de excedentes. Incluiría además en la tributación a los eclesiásticos. Ambas decisiones provocaron la firme, y previsible, oposición a la reforma tanto de la nobleza como del clero.

La Única Contribución se dividió en tres ramas: la primera, denominada de “lo real”, que aglutinaba las mencionadas rentas de la tierra, las rentas procedentes de enajenaciones y los censos. La segunda se denominó “el industrial” y en ella se incluyeron los salarios y sueldos de profesionales y a la tercera se la llamó “para el comercio” en la que se incluyeron los beneficios que producía la actividad comercial y artesanal. La única contribución era un impuesto de cupo que se prorrateaba entre las diferentes poblaciones en función de los datos obtenidos por las informaciones catastrales obtenidas. Finalmente, fue promulgada durante el ministerio de Múquiz²¹³. Los problemas continuaron tras su aprobación debido a que los repartimientos no se efectuaron hasta cuatro años después. Fue entonces cuando el fiscal del Consejo defendió la tesis de que los datos obtenidos en su día para la configuración del

²¹³ De Múquiz y Goyeneche, Miguel, marqués de Villar de Ladrón y Conde de Gausa (1719-1785). Con la destitución de Esquilache ocupó el cargo de Secretario de Hacienda en 1766 durante el reinado de Carlos III. Entre los proyectos más destacados de su ministerio impulsó la libre circulación de granos acompañada de un intento de reforma agraria y de colonización de Sierra Morena. Impulsó, sin conseguirlo, la unificación de aranceles, la liberalización del comercio con las colonias americanas y aunque retomó la única contribución esta se dejó aplicar durante su mandato. Lo que sin duda es su mayor logro es la creación del Banco de San Carlos en 1782, embrión del Banco de España. Ostentaría también la responsabilidad de la Secretaria de Guerra. Falleció en 1785.

catastro ya no se correspondían con la realidad, y es por ello que el proyecto volvería a pararse para ser abandonado definitivamente en 1779.

Fue sin duda, la única contribución, el proyecto más ambicioso del Antiguo Régimen en la modificación de la fiscalidad, sustentando su implantación sobre los principios del absolutismo ilustrado y con la idea fundamental de un mejor reparto de las rentas que permitiera condiciones óptimas para la obtención de más ingresos para el Estado, una mejor distribución de la carga fiscal en función de la riqueza, la eliminación progresiva de los privilegios, reclamada por la burguesía, y el establecimiento de mecanismos de impulso económico. Sin embargo, aunque las condiciones aún no eran las adecuadas para su implantación, si supuso una ruptura entre la burguesía y la monarquía, que aventuraba la quiebra del sistema del antiguo régimen, tanto por el intento de poner en marcha esta nueva tributación como también por el fracaso que supuso la no implantación de la misma.

La frustrada reforma no acalló las voces de los que cada vez con más fuerza reclamaron la necesidad de afrontar modificaciones legales profundas, insistentemente demandadas a partir de ese momento, y que pretendían sustentar la fiscalidad sobre la base de la riqueza de los ciudadanos eliminando los privilegios existentes y consiguiendo con ello un sistema cuya base fueran los principios de igualdad y equidad fiscal. Esta visión fue fraguando la transición en el ámbito fiscal de la hacienda de la monarquía absoluta hacía las nuevas concepciones derivadas del liberalismo político y económico. Fueron la base de las nuevas ideas tributarias que se

impusieron a lo largo del siglo XIX, con sucesivos intentos reformistas, tanto con la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812, como con las reformas aprobadas durante el Trienio Liberal entre los años 1820 y 1823, y la gran reforma de la Hacienda Pública española que se producirá en la denominada Reforma de Món-Santillán en 1845, heredera de los planteamientos liberales elaborados a lo largo del siglo y correctora de los errores de reformas anteriores, que estableció las bases del sistema fiscal moderno y que supuso una verdadera transformación en la configuración y estructuración del erario público permitiendo una profunda reforma administrativa para la mejora de la recaudación.

3.4.2 La contribución de frutos civiles de 1785.

Ante el fracaso de la gran reforma fiscal general de la monarquía absolutista borbónica en el siglo XVIII, el proyecto de la única contribución de Ensenada, los gobiernos siguientes optaron por acometer cambios de menor calado, pero que, no obstante, tendrían influencia en figuras tributarias elaboradas en períodos posteriores. Incluso, algunas de ellas con una clara trascendencia al suponer un primer e incipiente precedente teórico del impuesto de sucesiones o del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Sin embargo, con estas modificaciones parciales se renunciaba a la propuesta generalista de obtener recursos fiscales suficientes para afrontar los crecientes gastos, a la idea de eliminación de privilegios y a hacer un mejor reparto de las rentas en el reino.

Entre estas propuestas se encontró la denominada Contribución de frutos civiles planteada por Cobarrús²¹⁴ en 1785, dentro del memorial que dirigió al rey sobre rentas y crédito público. Planteamiento que, aunque nació con una vocación general, solo llegó a conseguir resultados limitados en el ámbito de la propiedad. La idea principal fue gravar la propiedad distribuyendo equitativamente la carga fiscal, sustituyendo las rentas provinciales y el subsidio del clero por un nuevo impuesto de carácter universal²¹⁵. El nuevo impuesto se denominó contribución sobre los frutos civiles, estableciendo su exacción para el primero de enero de 1786 y experimentando las primeras modificaciones a mediados de 1787²¹⁶. Posteriormente se establecieron aclaraciones en cuanto a la tributación de los propietarios de tierras y casas. Así, en función de lo establecido en el Decreto de 10 de agosto de 1790, se sustentó la tributación de los propietarios en función del valor de tierras y casas y en sustitución de los consumidores. Se trató de un impuesto directo sobre los arrendamientos de tierras, fincas, derechos reales y jurisdiccionales, siendo su tipo impositivo el doble que el que había establecido la única contribución.

²¹⁴ Cobarrús Lalanne, Francisco (1752-1810). Financiero español de origen francés fue quien inició la emisión de vales reales para poder hacer frente a los ingentes gastos que había ocasionado la guerra con Inglaterra entre los años 1779 y 1783. Además fue uno de los impulsores de la creación del Banco de San Carlos durante el ministerio de Múquiz, de la Compañía de Comercio con Filipinas y del Canal que llevaría su nombre y que conectó las cuencas de los ríos Jarama y Lozoya. Fue encarcelado en 1790 acusado de fraude. Durante la invasión francesa fue Superintendente General de la Real Hacienda y Ministro de Finanzas. Falleció en Sevilla en 1810.

²¹⁵ Real resolución de 11 de junio en la que se resuelven las dudas surgidas en la contribución de frutos civiles. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8038, pp. 225-236.

²¹⁶ Real Orden de 16 de julio de 1787 disponiendo que la exacción de la contribución de frutos civiles debe entenderse desde el 1º de enero de 1786 en la forma que se manda en los Reglamentos y desde el 1º de julio de 1787 en los términos que explica la real resolución del 11 de junio anterior. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8038, pp. 272-275.

El rechazo de los terratenientes fue inmediato, tanto por ser los únicos contribuyentes como por duplicarse las cantidades que debían pagar. Además, se establecieron métodos para que las rentas a pagar no se transfirieran a quienes arrendaran tierras y casas. Los problemas no solo fueron los derivados de ese rechazo, sino que, además, tampoco se establecieron mecanismos claros de cobro, ni se dispuso de la información adecuada para saber la identidad de los propietarios, ni el valor de sus posesiones. Sin embargo, y a pesar de intentar que la transferencia de la renta no se produjera, sí se efectuó, ante el miedo de los arrendatarios de enemistarse con los terratenientes. Se realizaron diferentes intentos para obligar a los propietarios al pago de la renta, pero ante el fracaso de la misma, en 1795 se decidió su eliminación, que se formalizaría desde el primero de enero del año siguiente²¹⁷.

El siglo terminaba sin la posibilidad de haber establecido la tan controvertida imposición directa que tuviera en cuenta la riqueza de los obligados tributarios. El Estado fracasó en la imposición de este tipo de tributos lo que provocó un gran alejamiento hacía las instituciones públicas de la nueva fuerza emergente, la burguesía. Este desapego y el malestar ante la desigualdad fiscal fueron un caldo de cultivo suficiente para generar el reclamo constante de una nueva fiscalidad en la que se eliminaran los privilegios y se estableciera la imposición en función de la riqueza.

²¹⁷Real Decreto de 20 de septiembre de 1795 por el que se extingue desde 1º de enero de 1796 la contribución de derechos y que se cobren estos de los efectos extranjeros destinados al real servicio, aun cuando se traigan de cuenta de la real hacienda. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8047, pp. 266-269.

Bases de las ideas fiscales y de la alternativa en materia de tributación que se plantearán a partir de las revoluciones liberales.

3.4.3. Reformas parciales

Como consecuencia de la insuficiencia de recursos, derivada del fracaso de las reformas intentadas, se hicieron diversos planteamientos abordando cambios parciales en los tributos tradicionales y abandonando la idea de una profunda transformación en la concepción de la tributación. En este sentido, cabe destacar tres modificaciones importantes: la conocida como Reforma de Lerena impulsada tras el fracaso de la plateada por Cobarrús y que preveía una nueva organización de los encabezamientos, la aplicación del descuento del cuatro por ciento de los sueldos de 1794 y la contribución sobre los legados y herencias de 1798.

La que, si supuso un cambio importante, tras el fracaso de los intentos de contribuciones directas, fue la primera de las modificaciones, consistente en una nueva organización de los encabezamientos, y cuya finalidad era la obtención de un mayor rendimiento de los mismos. Se trataba de intentar mejorar el sistema tradicional, que había ocasionado muchos inconvenientes, innovando en las formas recaudatorias, con simples retoques en el fondo impositivo mediante la revisión de las rentas provinciales. Este cambio se conoció como Reforma de Lerena²¹⁸, y supuso un

²¹⁸ López de Lerena y Cuenca, Pedro. Conde de Lerena (1734-1792). Fue Notario del reino de Castilla y Secretario de Hacienda tras el fallecimiento de Múquiz. Durante su mandato impulsó la reforma que lleva su nombre, revisando las rentas provinciales, sistematizando los aranceles y consolidando el

intento de aumento del rendimiento fiscal de las rentas provinciales, introduciendo una mayor equidad en la distribución de la carga tributaria. La principal novedad se introdujo en la Instrucción de 21 de septiembre²¹⁹ de 1785, por la que se estableció el procedimiento de cobro de los tributos a la entrada de los productos a comerciar en las ciudades, en vez de hacerlo en el momento de la venta de los mismos. Este sistema fue conocido como derecho de puertas, que constituyó un elemento central de la hacienda pública a partir de ese momento y que sería objeto a lo largo del siglo XIX de sucesivos debates hacendísticos y modificaciones legales. El procedimiento podía sustituirse, cuando no resultara conveniente, por un régimen de conciertos con los comerciantes o grupos de vecinos, que no era otra cosa que el viejo sistema de encabezamiento. Se aprobaron nuevas tarifas que incrementaron los recursos, pero que no consiguieron que tributasen los terratenientes, con lo que la carga fiscal continuó recayendo en los agricultores y comerciantes. Para poder hacer el reparto en los encabezamientos se planificó un trabajo minucioso de información sobre el padrón de vecinos, la relación de los que contribuían por cada lugar, las extensiones de los términos, el tipo de tierras y ganados, las producciones fabriles, industriales y comerciales y el tipo de propios y arbitrios de cada pueblo y la relación de patrimonios de los forasteros. Sin embargo, los medios para realizar un buen estudio

Banco de San Carlos. Desde 1787 compatibilizaría la Secretaria de Hacienda con la de Guerra. Falleció en 1792.

²¹⁹Instrucción provisional de 21 de septiembre de 1785 que observarán los directores generales de rentas, intendentes, administradores y demás empleados de la Real Hacienda, en lo que respectivamente les toque y se les encargue para la ejecución del decreto antecedente (real decreto de 29 de junio), mientras la experiencia acredite si conviene variar ó no algunas de sus reglas. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8036, pp. 342-357.

fueron escasos con lo que el resultado fue deficiente y poco fiable. A pesar de las dificultades, la reforma se llevó a efecto, suponiendo un cambio significativo en las formas recaudatorias, aunque mantuvo los problemas de desigualdad tributaria, los privilegios existentes y el esfuerzo tributario que solo recaía en dos partes de la población, la que menos recursos disponía y en el nuevo grupo comercial e industrial. Aunque aumentó los recursos de la hacienda pública no lo hizo con las previsiones iniciales en su planteamiento.

Finalmente, es destacable que en este período no sufrirán cambios fundamentales las rentas estancadas, especialmente las del tabaco, la sal y el papel sellado a pesar de los diferentes debates abiertos para conseguir mayor eficacia en la recaudación, eliminando las grandes bolsas de fraude y contrabando existentes, y posibilitando la liberalización del comercio de estos productos, principalmente del tabaco y la sal, que eran por su cuantía las que más ingresos proporcionaban al erario público.

La segunda fue la que se produjo con la aplicación de un descuento del cuatro por ciento de los sueldos mediante tres sucesivos reales decretos de 17 agosto, 20 de septiembre y 30 de noviembre de 1794 y que supuso una primera versión de otros descuentos semejantes realizados en el siglo XIX, los cuales fueron el preludio de imposiciones que tuvieron una gran importancia en la historia tributaria española, como fue el caso de la imposición sobre la rentas del trabajo en el ámbito de la imposición personal.

A pesar de los frustrados intentos, la idea de establecer una única contribución siguió presente en el pensamiento económico y en el de muchos funcionarios que perseguían la eficacia de la administración tributaria sustentada en la simplificación tanto de las figuras como en los procedimientos tributarios. De esta manera, el 16 de diciembre de 1797 Caamaño y Pardo²²⁰ redacta, por encargo de Godoy, el Memorial denominado “Substitución a las rentas provinciales con la única y universal contribución”²²¹. El memorial era una crítica a las rentas provinciales y millones a los que acusaba del retraso de la agricultura, el comercio y la industria. Fue por ello que planteó su supresión, argumentando que con el sistema de encabezamiento se producían injusticias constantes al haberse configurado un método de reparto que afectaba principalmente a las rentas más bajas y suponía en su estructura general un obstáculo a la recaudación²²². La propuesta de Caamaño se fundamentó en la configuración de una contribución que fuera proporcional y equitativa, y que el mismo justificaba y

²²⁰ Caamaño y Pardo, Juan José (1761-1819). Desempeño diversos cargos administrativos y políticos durante los gobiernos de Godoy en el reinado de Carlos IV. Defensor de los posicionamientos absolutistas al finalizar la Guerra de la Independencia y de ser uno de los represores contra los afrancesados.

²²¹ Caamaño y Pardo, J.J.: *Substitución a las rentas provinciales con la única y universal contribución, que por orden del Excelentísimo Señor Príncipe de la Paz, su fecha de 16 de diciembre de 1797*, Madrid, Imprenta de Sancha, 1798.

²²² Caamaño manifestaba de esta manera su oposición a los encabezamientos, que consideraba funestos para la hacienda pública, haciendo una clara referencia al problema principal como era la corrupción funcional que conllevaba el reparto de parte de los mismos. Así lo manifiesta en las páginas 10 y 11 del documento elaborado a petición de Godoy y referenciado en la cita anterior: “Por cuyas terribles y funestas causas, y otros estorbos ocultos, no son convenientes los encabezamientos, porque en este caso se reúne el repartimiento en persona de autoridad, y ésta con su mando y voz de Justicia atropella al infeliz, descargando al menos pobre, ó al más rico, lo que debía contribuir, y lo mismo a sus compadres y amigos; y como a los que debían administrar justicia, rara vez se les inspecciona, y mucho menos quando se hallan distantes de las capitales, en lugar de repartir entre todo el pueblo 4, que pueden percibir u, por que los infelices súbditos lo mas son ignorantes de las órdenes, y por consiguiente de lo que degen contribuir; y así queda al exceso repartido entre el Juez, Procuradores, Escribanos, y más amigos”.

denominaba como única y universal contribución²²³. La figura que se propuso fue un diezmo patriótico impuesto sobre toda clase de frutos, similar al diezmo eclesiástico, y que recaería sobre todos los propietarios²²⁴. No obstante, este proyecto tampoco llegaría a ponerse en marcha. Es calificado por Matilla Tascón como arbitrista e impregnado de fisiocratismo²²⁵, al plantearse su aplicación antes de cualquier otro tipo de imposición que gravase las cosechas de los agricultores, a los que se pretendía liberar de una carga tributaria excesiva.

La tercera modificación fue la que se realizó con la denominada contribución sobre los legados y herencias mediante real decreto de 19 de septiembre de 1798 y su reglamento de desarrollo de 24 de noviembre de 1800 y que constituyó una primera versión de los impuestos sucesorios²²⁶. Tal y como establece la exposición de motivos del Real Decreto, se tomó la decisión de gravar los legados y herencias para

²²³ A lo largo del informe manifiesta las ventajas del nuevo sistema, al que denomina como única y universal contribución, cuyo objetivo era simplificar los procedimientos, reducir los intermediarios, eliminar la corrupción y aumentar la recaudación. En la página 21 del informe elaborado para Godoy ensalza las ventajas: “Es cierto que establecida la única y universal contribución, como llevamos explicando, quedan extinguidos los ramos de Provinciales, Millones, Subsidio, Excusado, y las demás rentas anexas”.

²²⁴ En las páginas 11 y 12 del informe referencia la nueva contribución a semejanza del diezmo cobrado por la Iglesia cuando manifiesta: “Se tendrán presentes los últimos remates de los Diezmos de las Parroquias; por cuyo medio, tan sencillo y fácil, se sabrá, por regla de proporción, lo que corresponde a S.M.; cuyos arrendamientos por duplicado se deberán remitir a la Superioridad, que tendrán igualmente un testimonio del valor de los Diezmos de las 22 Provincias en donde se cobran por cuenta de la Real Hacienda las rentas Provinciales”.

²²⁵ Matilla Tascón, A., *La única Contribución y el Catastro de Ensenada*, Madrid, Servicio de Estudios e Inspección General del Ministerio de Hacienda, 1947, p 133.

²²⁶ Real Decreto de 19 de septiembre de 1798, inserto en Cédula del Consejo de 25 del mismo denominado “De la Contribución sobre legados y herencias transversales, para acopiar su producto en la Caxa de Amortización de Vales”. Recopilación de todas las providencias respectivas a Vales reales expedidas desde el MDCCLXXX, formada por el Licenciado Don Juan de la Reguera Valdelomar con la aprobación de la Comisión gubernativa del Consejo, Madrid, Imprenta de la viuda e hijo de Marín, 1802, Capítulo IV, parte II, pp. 65-67.

“proseguir periódicamente la amortización de crecidas porciones de Vales Reales, hasta su completa extinción. Siendo absolutamente preciso proveer a que a los arbitrios ya aplicados a la amortización se añada algún otro capaz de responder al aumento de las obligaciones que exigen las necesidades de la Monarquía, he preferido ahora, como el más exento de los inconvenientes anexos a los impuestos directos sobre el comercio y las manufacturas, y el menos gravoso aun a las personas mismas sobre quienes ha de recaer, el de una contribución sobre los legados y herencias en las sucesiones transversales”.

De esta manera, del valor de las adquisiciones que se verificasen por razón de legados o herencias entre marido y mujer se establecía una tributación del uno por ciento siempre que consistieran en dinero, alhajas, bienes muebles o créditos sin interés. Si la sucesión testamentaria o *ab intestato* era entre hermanos, tíos o sobrinos, contribuirían al uno y medio por ciento. Hasta el cuarto grado lo harían al dos por ciento y los del resto de los grados al tres por ciento. Sería al seis por ciento siempre que la herencia o el legado fueran a favor de personas extrañas, cuerpos, comunidades, y demás manos muertas. El Real Decreto contemplaba una serie de casuísticas derivadas de los diferentes tipos de herencias o legados y el sistema de cobro. Este y su administración estaría a cargo de los Intendentes de las Provincias, de los virreyes en las Colonias americanas, excepto en Cuba y Caracas, donde lo

estaría al de sus respectivos intendentes, y los Capitanes Generales y Gobernadores de los demás distritos²²⁷.

²²⁷Los artículos 18 y 19 del Real Decreto regulaban este sistema de recaudación que se intentó que fuera directamente gestionado por la Hacienda Real sin intermediarios. El artículo 18 establecía que “El cobro y administración de este derecho correrá en España é Islas adyacentes baxo la inmediata dirección de los Intendentes de las Provincias; y en Indias, baxo las de mis Vireyes, como Superintendentes generales que son de mi Real Hacienda en Nueva-España, Perú, Nuevo Reyno de Granada, y Provincias del Río de la Plata; de los Intendentes de la Isla de Cuba, y de Caracas; y de los respectivos Capitanes generales y Gobernadores de los demás distritos”. Por su parte el artículo 19 decía: “Todos los Gefes referidos en estos y aquellos Dominios podrán encargar la recaudación del derecho expresado a los Administradores de qualesquiera rentas o ramos de mi Real Hacienda; y en los Pueblos donde no los hubiere, o no fueran de su entera confianza, a las Justicias respectivas; en inteligencia, de que a unos y otros se les asignará por su trabajo y responsabilidad una qüota proporcionada a las circunstancias del parage, procurando en todos la mayor uniformidad posible”.

3.5. Medidas tendentes al aumento de los recursos tributarios con el impulso de la economía y el comercio.

Los monarcas absolutistas fueron conscientes de que para conseguir el incremento de los recursos fiscales y la revitalización de la hacienda pública no solo era necesario adoptar medidas de tipo fiscal, sino que aún más importante era poner en marcha reformas que sentaran las bases de una estructura económica moderna y competitiva, imprescindibles para incrementar los recursos fiscales, a la vez que se plateaban soluciones a determinados problemas que lastraban el despegue de la economía, como era el caso del excesivo endeudamiento público. Es por ello que la doctrina ha elaborado diferentes teorías que han intentado explicar las líneas estratégicas que se desarrollaron y la finalidad de las grandes decisiones y medidas que se adoptaron²²⁸. Una primera teoría ha sido la que se ha venido en denominar “tesis fiscalista” y que ha defendido que las reformas económicas que se produjeron durante el siglo, y por su magnitud especialmente las del reinado de Carlos III, tenían una finalidad casi exclusiva de conseguir aumentar los ingresos de la Hacienda Pública. Para sustentar esta visión surgieron diferentes propuestas reformistas en materia económica a lo largo de la centuria entre las que desatacó la liberalización del comercio con las colonias americanas, cuyo principal objetivo fue aumentar los ingresos tributarios procedentes de los aranceles y aduanas, dejando en un segundo plano el desarrollo e

²²⁸Llombart Rosa, V.A., “La política económica de Carlos III: ¿fiscalismo, cosmética o estímulo al crecimiento?”, en *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Cambridge, año 12, 1 (1994), pp. 11-39.

impulso económico y comercial. En este sentido se han manifestado Fontana²²⁹, Delgado²³⁰, Tiroco y Fradera²³¹.

La segunda gran tendencia entre los investigadores fue la que se ha venido en conocer como “tesis cosmética”, que ha sostenido que las medidas adoptadas a lo largo del período solo fueron de carácter cosmético, superficial y nunca soluciones estructurales a los grandes problemas existentes y siendo su único fin el perpetuar el poder en el Antiguo Régimen. Quienes defienden esta teoría han sustentado que estas medidas pudieron tener algún tipo de resultado en el crecimiento económico, pero no supusieron, sin embargo, un desarrollo auténtico del capitalismo, a diferencia de lo que sí sucedió en los países más avanzados económica y socialmente del entorno europeo. El crecimiento hubiera debido comportar transformaciones estructurales, que no se produjeron, especialmente en el régimen de la tierra, en el reparto del poder político, en la modificación de las relaciones de propiedad y producción o en la eliminación progresiva de los privilegios. Inicialmente esta tesis fue planteada por Antonio Elorza²³², y posteriormente desarrollada por Fernández de Pinedo²³³, Rodríguez Labandeira²³⁴ y Fernández Díaz²³⁵.

²²⁹Fontana Lázaro, J., “Comercio Colonial y crecimiento económico: revisión de hipótesis”, en *La Economía española al final del Antiguo Régimen*, III, Madrid, Alianza, 1982, pp. 11-34

²³⁰Delgado Ribas, J.M., *Floridablanca y el planteamiento de la política agraria de Carlos III*, Madrid, Ministerio de Agricultura, 1989, pp. 639-661.

²³¹Tiroco, S. y Fradera, J. M., “A modo de primeras conclusiones”, en Fontana, J., *El Comercio libre entre España y América Latina 1765-1824*, Madrid, Banco Exterior, 1983, pp. 315-324.

²³²Elorza, A., *La ideología liberal en la ilustración española*, Madrid, Tecnos, 1970, p. 14.

El tercer gran bloque teórico lo encontramos en lo que se denominó como “tesis del fracaso bienintencionado”. Se trataría de una serie de decisiones políticas y económicas con una buena orientación, pero que, aun alcanzando resultados parciales, terminaron fracasando al no conseguir las ambiciosas pretensiones iniciales. Destacan en la elaboración de esta idea Patricio Merino²³⁶, Pedro Voltes²³⁷ y García-Baquero²³⁸, entre otros. Por último, debemos señalar a quienes han defendido las medidas adoptadas como elementos esenciales en los cambios producidos, en muchos casos de carácter estructural, especialmente durante el reinado de Carlos III, en el que consideran que se produce una evolución positiva de la sociedad española. En este sentido se pronuncian autores como Pierre Vilar²³⁹, Gonzalo Annes²⁴⁰, Domínguez Ortiz²⁴¹ y Richar Herr²⁴², entre otros.

²³³Fernández de Pinedo, E., “Coyuntura y política económicas”, en *Centralismo, ilustración y agonía del Antiguo Régimen (1715-1833)*, *Historia de España*, t. VIII, Barcelona, Labor, 1980, pp. 9-173.

²³⁴Rodríguez Labandeira, J., “La política económica de los borbones”, en Artola, M., *La economía española al final del Antiguo Régimen*, IV, *Instituciones*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 108-184.

²³⁵Fernández Díaz, R.: “España en el siglo XVIII o los límites de una reforma”, en *España en el siglo XVIII*, Barcelona, Crítica, 1985, pp. 17-53.

²³⁶Patricio Merino, J., “The public sector and economic growth in eighteenth century Spain”, *Journal of European Economic History*, VIII, 3 (1979), pp. 553-592.

²³⁷Voltes P., “La Política económica”, en *La época de la Ilustración*, vol. I, Madrid, Espasa-Calpe, 1987, pp. 213-245.

²³⁸García-Baquero, A., “La recuperación desde el atraso: política de fomento”, en *El reformismo Borbónico (1700-1789)*, Barcelona, Planeta, 1986, pp. 80-108.

²³⁹Vilar, P., “Las transformaciones del siglo XVIII”, en Nadal, Joaquín y Wolf, Philippe, *Historia de Cataluña*, Barcelona, Oikos-Tau, 1992, pp. 329-358.

²⁴⁰Anes Álvarez de Castrillón, G., “Sociedad y economía”, en *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1989, vol. II, pp. 1-138.

²⁴¹Domínguez Ortiz, A., “Carlos de Borbón. Balance de un reinado”, en *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1989, vol. I, pp. 195-211.

En todo caso, las medidas que se irían adoptando tenían como objetivos principales la expansión de la producción agrícola e industrial, la distribución de la renta y la riqueza, el desarrollo del comercio y la obtención de ingresos fiscales con las que hacer frente a los gastos del Estado y la mejora financiera del erario público. Para los ilustrados los desequilibrios históricos de España se debían superar corrigiendo dos problemas candentes como eran el acceso al trabajo y una mejor distribución de las rentas procedentes de la explotación de la tierra. Para poder afrontarlos se optó por una política económica mercantilista en la que la intervención del Estado fue un referente imprescindible, que iría tomando decisiones para crear las condiciones necesarias que impulsaran el desarrollo económico y social. Fue el Estado el encargado de imponer los términos para el desarrollo económico y para vigilar su cumplimiento. Se pretendió que hubiera un crecimiento del mercado a la vez que se fortalecía al propio Estado. Esta voluntad reformista posibilitó afrontar algunos aspectos esenciales en la política agraria, especialmente en la modificación del reparto de tierras municipales, en el cambio de criterios en los arrendamientos y en diferentes acciones respecto a la producción y comercialización de cereales, como fue la eliminación de la tasa de los precios de los granos, despenalizando el comercio de almacenamiento y la reventa o ampliando el margen para la comercialización exterior. Paralelamente se acometió una gran reforma con la liberación del comercio con las Indias Occidentales, se afrontaron reformas en la configuración de la deuda pública y se creó el Banco Nacional de San Carlos, antecesor del actual Banco de

²⁴²Herr, R., “Carlos III: rey, el pueblo, el futuro”, en *Actas del Congreso Internacional sobre Carlos III y la Ilustración*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1989, vol. III, pp. 137-152.

España, con la finalidad de dotar al Estado de un potente instrumento para el control financiero y para la obtención de recursos para las arcas públicas.

Es por todo ello que en los apartados siguientes de este capítulo me encargaré del análisis de tres aspectos que considero que tuvieron una influencia muy importante no solo en el devenir económico del país sino también en la evolución de la hacienda pública: política agraria, liberalización del comercio con América y lucha contra el fraude fiscal y el contrabando.

3.5.1. Política agraria

La dualidad existente en el campo español, entre quienes poseían la tierra y quienes la explotaban o la trabajaban fue una constante generadora de tensiones desde el siglo XVIII. Los ilustrados eran conscientes del riesgo de que la gran masa de jornaleros y pequeños campesinos se pudiera convertir en un foco de oposición al régimen. De esta manera, iniciaron tímidas experiencias en la ampliación de las roturaciones, en pequeñas desamortizaciones, claramente insuficientes, en la promoción de nuevas técnicas de producción, en moderados repartos de tierra municipales o el cambio de criterios en los arrendamientos. Medidas que no fueron adecuadas para cortar la creciente animosidad entre agricultores y propietarios. Era mucho el esfuerzo que realizaban los agricultores y escasos los beneficios que obtenían, a lo que había que sumar la doble fiscalidad que soportaban por los mismos conceptos. Por una parte, el

diezmo que les cobraba la Iglesia católica y por otra las rentas estatales, que añadían un alto grado de malestar y que suponían un potencial elemento agregado de inestabilidad social y de oposición política. La presión que ejercían los grandes propietarios de la tierra sobre los campesinos, la excesiva carga fiscal que recaía sobre quienes trabajaban los campos sin ser los dueños, tanto por parte del Estado como por la Iglesia, y la no obtención de excedentes con los que comerciar en el mercado y atender a las economías domésticas generaron una gran intranquilidad a lo largo del siglo. Desde el Estado se era consciente de esta realidad, que producía gran inestabilidad, y fue por ello que se realizarían diferentes propuestas para una mejor adecuación en el reparto de las rentas y de las obligaciones fiscales. El objetivo era que aquellos que trabajan la tierra pudieran tener un desarrollo sostenido de sus explotaciones, que tuvieran la posibilidad de inversión para mejorar sus capacidades productivas y la de comercializar los productos en los cada vez mayores mercados urbanos, tanto nacionales como internacionales. El miedo a que una revuelta de campesinos pusiera en riesgo al poder establecido fue un elemento siempre presente y que se tendría muy en cuenta para plantear los proyectos de reformas.

Hemos podido analizar en páginas anteriores como se fueron adoptando, sin mucho éxito, diferentes decisiones de carácter fiscal en varios intentos fallidos para que los terratenientes pudieran hacer frente al pago de los impuestos y que estos no recayeran solamente en aquellos que trabajaban la tierra. En el ámbito estrictamente económico, aunque con evidentes repercusiones fiscales, la decisión más importante, y que fue piedra angular de la política económica del período, fue la de liberalizar el comercio

de granos mediante la Real Pragmática de 11 de julio de 1765²⁴³. La medida planteada por el Conde de Campomanes²⁴⁴, durante el gobierno del Conde de Floridablanca²⁴⁵, consistió en eliminar la tasa de los precios de los cereales que hasta entonces estaba vigentes, despenalizar el comercio de almacenamiento y revisar y ampliar el margen para su comercialización exterior. El proyecto fue especialmente polémico. Tras su aprobación se produjeron motines en 1766 y 1789 debido a que los campesinos consideraban que los comerciantes, en su afán especulativo, retenían los granos para incrementar los precios. Esta postura de los agricultores fue apoyada por las autoridades locales, que reclamaron insistentemente la vuelta al sistema anterior. A pesar de las presiones, el Consejo de Castilla aprobó la reforma, pero lo hizo sin unanimidad, lo que evidenció la división, incluso dentro de los órganos del Estado, ante esta controvertida medida. Con el paso del tiempo los detractores fueron ganando espacio y en 1770 se votó por unanimidad, dentro del Consejo, contra la política liberalizadora, aunque no se consiguió derogar la norma. En 1775 el Consejo solicitó nuevamente que se derogara la Pragmática. Sin embargo, el monarca se negó a ello y la norma se mantuvo, aunque sufriría un recorte, en 1790 tras la muerte de Carlos III, con la limitación del libre comercio interior.

²⁴³ Real Pragmática de 11 de julio de 1765 para la abolición de la tasa del grano y libre circulación en sus reinos. AHN, reales cédulas e instrucciones, número 92.

²⁴⁴ Rodríguez de Campomanes y Pérez, Pedro. Conde de Campomanes (1723-1802). Secretario de Hacienda en 1760 y Fiscal del Consejo de Castilla en 1762 y presidente del mismo en 1786. Sería también miembro de la Real Academia Española en 1763, Presidente de la Real Academia de la Historia en 1764 y Presidente de Cortes en 1789.

²⁴⁵ Moñino y Redondo, José. Conde de Floridablanca (1728-1808). Fiscal del Consejo de Castilla y Embajador en Roma. En 1782 fue nombrado Secretario de Gracia y Justicia y de Estado en 1777 y 1792. Presidió la Junta Central creada tras la invasión napoleónica en 1808.

El objetivo perseguido fue acabar con una tasa que por una parte gravaba a los campesinos y a las zonas castellano-andaluzas en detrimento del resto de la península, en donde no se exigía. Asimismo, se consideraba que la liberalización del mercado interior conllevaría el aumento del comercio y por tanto el de los ingresos fiscales. Se entendía que la tasa producía un efecto que desincentivaba la producción, dificultaba el comercio y era un lastre para las economías de los campesinos, que eran los que debían afrontar su pago. Lo que evidenció esta situación, no solo fue el fracaso de las medidas adoptadas para solventar el problema agrario, sino que también estaba, en gran parte, fuera del control directo del gobierno a pesar de los esfuerzos y planteamientos reformistas intentados, desarrollados o en todo caso solo planificados por los ilustrados en la España borbónica del siglo XVIII.

3.5.2. Liberalización del comercio con América

La segunda gran reforma económica de trascendencia en la estructura general de la economía española fue la liberalización comercial con las colonias americanas. El proceso fue gradual y se sustentaba en las *Reflexiones sobre el Comercio Español a Indias*, que había sido redactado por Campomanes en 1762²⁴⁶, en el que se decía que había que sustentar la comercialización con las colonias americanas sobre el principio

²⁴⁶ Rodríguez de Campomanes, P., *Reflexiones sobre el comercio español a Indias (1762)*, Madrid, IEF, 1988.

de la libertad de comercio, lo que supondría la ruptura del que hasta entonces había sido un férreo monopolio español. La propuesta implicaba la eliminación del privilegio exclusivo del que disfrutaba el puerto de Cádiz, la supresión del sistema de flotas por el de navíos individuales para el traslado de los productos, la no permisividad de comerciar sin autorización en todos los puertos de la península, la reducción drástica de los tributos arancelarios para los productos españoles y la revocación de los privilegios a las compañías comerciales que hasta la fecha habían venido disfrutando.

La reforma comenzó en 1764, tras la Guerra de los Siete Años²⁴⁷, pero debido a la oposición del Consejo de Indias el primer decreto liberalizador se aprobó en 1765, aunque solo estableciendo, como describe Llombart²⁴⁸, la habilitación de nueve puertos para comerciar con las islas caribeñas de barlovento, refundiendo los impuestos en un seis por ciento para los productos nacionales y un siete por ciento para los extranjeros, eliminando el derecho de tanteo y suprimiendo algunos trámites burocráticos. Con todas estas medidas se producía solo una tímida apertura a la liberalización comercial.

²⁴⁷La Guerra de los Siete años englobó varios conflictos internacionales entre los años 1756-1763, Surge por la pretensión sobre la región de Silesia y por las disputas coloniales en Norteamérica y la India. Tomaron parte, por un lado los reinos de Prusia, Hannover, Portugal y Reino Unido y por la otra parte los reinos de Sajonia, Francia Rusia, Suecia, el Imperio austriaco y España, esta última a partir de 1761.

²⁴⁸Llombart Rosa, V.A., “La política económica de Carlos III: ¿fiscalismo, cosmética o estímulo al crecimiento?”, p. 26.

El siguiente intento se realizó en 1776 por Ortiz de Landázuri, contador general del Consejo de Indias, quien presentó un informe en el que se proponía elevar los puertos a quince españoles y treinta y cuatro americanos, y la reforma y homogeneización de los derechos a la exportación, agilizando trámites burocráticos y eliminando la participación de las compañías. Como consecuencia de la guerra con Inglaterra, España se vio imposibilitada de abastecer a las colonias americanas y el 18 de noviembre de 1797 se promulgaba el Decreto que liberalizaba el comercio de las colonias españolas de América con los países neutrales. Esta ruptura del monopolio español facilitó la entrada en los mercados sudamericanos de otros países, especialmente los Estados Unidos de América, que proporcionaron abastecimientos más ágiles y más baratos, lo que indujo a que las colonias se resistieran a volver al sistema anterior una vez que hubo terminado el conflicto. La consecuencia más directa para España fue la quiebra de muchos talleres y fábricas ante la falta de mercados con los que comerciar las manufacturas lo que a su vez provocó un incremento de la inflación y una caída de los ingresos tributarios. El aumento de los precios produjo unas nefastas consecuencias tanto por la subida de las rentas que debían satisfacer los jornaleros, como por la fuerte inflación, con el consiguiente encarecimiento de los productos, que perjudicó no sólo a estos últimos, sino a toda la sociedad.

Junto a esta política liberalizadora, durante la centuria se quiso impulsar políticas de desarrollo industrial y comercial, ofreciendo diferentes estímulos en diversas áreas mediante la aprobación de gracias, exenciones y franquicias. Con estas nuevas

medidas se procuró incentivar el desarrollo de la producción mediante la implantación de fábricas, adoptando acciones generales, no discriminatorias, que estuvieran al margen de la política fiscal, con la idea de impulsar la producción, el consumo y, por tanto, también aplicar medidas de crecimiento que pudieran producir mayores ingresos tributarios, sin tener que crear figuras nuevas o sin aumentar la presión fiscal. A pesar de los esfuerzos realizados, la política industrial en España no adquirió una gran relevancia. Solo destacaron las denominadas fábricas reales, con altísimos costes de producción, o las incipientes experiencias privadas en Cataluña en la producción de textiles, todavía muy alejadas de la tecnificación de otros países europeos, especialmente de Inglaterra. En la industria española del siglo XVIII, el textil algodonero catalán representó uno de los pocos ejemplos de lo que se ha denominado "industria moderna", aquella que, según los parámetros de la industrialización clásica, experimentó un proceso de transformación cualitativa, que afectó de un modo significativo a la organización técnica y social del trabajo, desencadenando efectos multiplicadores sobre el conjunto de la economía y que fue precursora de los desarrollos industriales en el norte de España a lo largo del siglo XIX. Aun así, podemos afirmar que no se produjo en España en el siglo XVIII un fortalecimiento de la burguesía como en otros países europeos, debido principalmente a su escaso empuje y a su pequeño desarrollo económico. Es por ello, que a diferencia de lo que ocurrió en países como Francia, no se llegó a producir la misma tensión entre la nueva división social ni, por tanto, la demanda de cambios políticos, sociales

y económicos hacia el Régimen absolutista que, aunque si se produjo, lo haría con menor intensidad.

3.5.3. Lucha contra el fraude fiscal y el contrabando

Uno de los mayores esfuerzos realizados en la Hacienda Pública española del siglo XVIII fue la lucha contra el fraude y el contrabando. El pensamiento reformista concebía las rentas generales o de aduanas como uno de los pilares fundamentales sobre los que debían descansar la nueva configuración de los ingresos. La doctrina económica imperante, el mercantilismo, entendía que el Estado debía tener un cuerpo económico propio y autónomo con la liberalización del comercio interior y la protección del exterior mediante unos eficientes controles fronterizos en el ámbito comercial. El refuerzo de las aduanas no solamente debía ser un elemento de protección al mercado interior, sino que además debía convertirse en una cuantiosa fuente de riqueza con la que paliar el gran esfuerzo que la población realizaba con las rentas provinciales. El objetivo de la consecución de más ingresos debía ir acompañado con la protección que unas aduanas potentes proporcionarían a la agricultura, industria y comercios nacionales. Las medidas intentarían fortalecer los controles aduaneros, acabar con las prácticas corruptas entre los servidores públicos, que ocasionaban grandes pérdidas al erario, y agilizar los procesos de persecución del fraude y el contrabando, que se dilataban en exceso por la tardanza de los procesos judiciales. El problema no se hallaba al margen de la organización de la

Administración tributaria, sino que era en su interior donde se manifestaba con más intensidad. La respuesta que dieron las instituciones a esta realidad deformada dependió en gran medida del interés y de la sensibilidad demostrados por los secretarios del Despacho de Hacienda. Entre las medidas, incluso, se llegaron a establecer comisiones depuradoras que se encargaron de supervisar la administración tributaria y de incoar expedientes disciplinarios a aquellos que eran conniventes con las prácticas corruptas.

Las primeras acciones importantes se adoptaron en 1741 con la decisión de que a partir de ese momento fueran las nuevas figuras del Superintendente General y sus Subdelegados los que conocieran de los asuntos de Contrabando²⁴⁹. Actos que podían ser recurridos ante el Consejo de Hacienda y en última instancia ante los tribunales de Justicia. Se quitaba la competencia a los tribunales de justicia en un primer momento, al considerarlos como una de las causas de la falta de efectividad en la persecución de estas prácticas ilegales. Su tardanza en la impartición de justicia, las acciones dilatorias que realizaban los acusados y en muchos casos los ilícitos de corrupción que no acarreaban ningún tipo de sanción penal, habían generado una gran suspicacia contra los tribunales. Posteriormente, las competencias del Superintendente y los Subdelegados se ampliaron en 1759 a la lucha contra el contrabando y al fraude, pudiendo conocer no solo los casos en los que incurrieran los nacionales, sino

²⁴⁹Real Decreto de 6 de junio por el que, en virtud de consulta que hizo el Consejo en 20 de mayo del mismo, se sirvió S.M. extinguir el Juzgado de contrabando de mar y tierra, y devolver el conocimiento de estas causas al Superintendente General y sus Subdelegados, y donde no lo hubiese a las Justicias, con las apelaciones al expresado Consejo de Hacienda. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8014, pp. 273-275.

también los que tuvieran como actores a los extranjeros²⁵⁰. A pesar de las medidas adoptadas en algunos territorios, los tribunales de justicia se resistieron a perder sus competencias y continuaron actuando en primera instancia, lo que supuso un permanente entorpecimiento de la labor de persecución. Con la finalidad de intentar corregir esta situación, que quizás estaba motivada por la falta de claridad en las normas precedentes, se adoptaron nuevas medidas. En 1760 se intentó que los tribunales ordinarios dejaran de conocer de estos asuntos y de obstaculizar la labor de los funcionarios de hacienda con la promulgación del Real Decreto que en este sentido se adoptó para el reino de Valencia²⁵¹.

La preocupación fue máxima y por ello se procedió a adoptar también decisiones en tres nuevos sentidos. El primero en cuanto a la clarificación y fijación de las competencias que debían tener los subdelegados para ser más eficaces en su gestión²⁵². En segundo lugar, la implicación de la Armada en la persecución del delito ante la insuficiencia de los medios policiales ordinarios²⁵³, lo que evidenciaba la

²⁵⁰Real Orden de 21 de diciembre por la que se manda observar el Real Decreto de diez y seis de junio de mil setecientos y quarenta y uno, sobre que el Superintendente General y sus Subdelegados conozcan en causas de fraude y contrabando y por la que los extranjeros transeúntes estarán sujetos a la misma jurisdicción que los nacionales. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8021, pp. 148-149.

²⁵¹Real Decreto de 10 de junio de 1760 disponiendo que los tribunales ordinarios no tomen conocimiento de los negocios de la Hacienda ni entorpezcan las facultades de los intendentes, a cuyo fin ha resuelto S.M. que la Audiencia de Valencia remita sin dilación de aquel reino todos los expedientes y causas en que se trate de intereses del Real Patrimonio de las rentas reales. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8021, pp. 282-283.

²⁵²Real Cédula e Instrucción acerca de las facultades de los Subdelegados, y modo de proceder en las causas de Contrabando. AGS, Dirección General del Tesoro, inventario 24, legajo 649, nº 391.

²⁵³Real Orden de 16 de diciembre de 1760 sobre lo que deben practicar los Oficiales y Soldados de la Real Armada para precaver y evitar el contrabando, etc. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8021, pp. 456-457.

magnitud del problema. Como tercera medida se abordó la unificación de los procedimientos a seguir en todo el territorio nacional²⁵⁴ y la clarificación de los mismos para proporcionar rapidez y eficacia²⁵⁵. El problema llegó a ser tan importante que el gobierno se vio en la obligación de impulsar nuevas acciones, esta vez para la persecución del fraude, entre determinados sectores como fue el caso de los militares²⁵⁶ o los religiosos²⁵⁷ (excluyendo a la jurisdicción eclesiástica de estos asuntos²⁵⁸) y también para aumentar la rapidez en el tratamiento y resolución de los asuntos relativos al fraude y al contrabando²⁵⁹. La profusión de legislación al respecto atestigua la magnitud del problema y la constante preocupación de las autoridades a

²⁵⁴Real Cédula e Instrucción de 22 de julio de 1761, en que se establece regla fija para que en todo el Reyno sea uniforme el modo de sustanciar las causas de fraudes y contrabando, señalando al mismo tiempo las penas que se han de imponer a los reos, conforme a la gravedad de los delitos. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8022, pp. 164-173.

²⁵⁵Orden de S.M. de 15 de octubre de 1761 con la Instrucción sobre el modo de sustanciar las Causas de Fraudes y penas a los defraudadores. AGS, Dirección General del Tesoro, inventario 24, legajo 649, nº 401.

²⁵⁶Real Declaración de 24 de julio de 1769 sobre la inteligencia y fuerza que debe darse en las causas de fraudes de Rentas que estén comprendidos los militares a los artículos que cita de las nuevas ordenanzas. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8026, pp. 178-181.

²⁵⁷Orden de 17 de agosto de 1786 que dirige a la Dirección exemplares de la circular comunicada a los Prelados de a religión del Carmen calzado a fin de que eviten a sus conventos los contrabandos. Biblioteca Central del Ministerio de Hacienda., Libro 958, p. 175. Carta-Orden de 29 de marzo de 1787 dirigida por el Superintendente general de la Real Hacienda a los Obispos, para que cuiden de que los eclesiásticos no se mezclen en cosas de contrabando. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8038, p. 133.

²⁵⁸Real Cédula de 8 de febrero de 1788 estableciendo que las causas de contrabando contra personas eclesiásticas se determinen y substancien en los juzgados ordinarios, impartiendo el auxilio de los jueces eclesiásticos cuando sea necesario. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8039, pp. 217-219.

²⁵⁹Real Orden de 22 de enero de 1770 por la que se encarga el pronto despacho de las causas de fraude. Francisco Gallardo Fernández. Origen, progresos y estado de las rentas de la corona de España su gobierno y administración. Tomo IV, p. XXII. Real Resolución de 8 de febrero de 1787 sobre evitar las dilaciones maliciosas de los Escribanos en las causas de contrabando. Juan de la Ripia y Diego M. Gallard. Práctica de la Administración y cobranza de las rentas reales, y visita de los ministros que se ocupan de ellas. Tomo V, pp. 616-617.

lo largo de todo el siglo en combatirlo. Sin embargo, y a pesar de los grandes esfuerzos, no fueron muchos los éxitos cosechados en la lucha contra el fraude y el contrabando, que continuará, también, a lo largo de la centuria siguiente, siendo uno de los grandes puntos negros no resueltos por las diferentes reformas de la hacienda y la administración públicas en España. Así, y aunque el cambio de actitud desde la estructura del Estado fue evidente hacia el contrabando y el fraude, este fenómeno continuaría como una lacra en España. No se consiguió terminar con el fraude, consustancial al propio sistema y en algunas circunstancias elemento corrector de las carencias que éste padecía, ni erradicar la violencia. Además, el control no resultó tan eficaz como se pretendía, a pesar del elevado número de agentes destinados a impermeabilizar las aduanas, y el coste social fue bastante más elevado de lo que los reformadores hubieran deseado.

CAPÍTULO IV

CRISIS EN LA HACIENDA DEL ANTIGUO RÉGIMEN

El reformismo borbónico en España se caracterizó por una gran actividad hasta bien entrado el siglo. Su objetivo siempre fue el fortalecimiento del poder del rey sin alterar de manera sustancial las estructuras sociales y económicas. Las reformas eran necesarias, pero siempre manteniendo la organización propia del absolutismo, que garantizaba cierto desarrollo social y económico, a la vez que mantenía los privilegios de la nobleza y el clero. A partir de los años setenta este reformismo fue apagándose y los gobiernos entraron en una dinámica conformista, que propició el cuestionamiento del régimen por la clase emergente, la burguesía, que se nutría de las nuevas ideas liberales procedentes del norte de Europa. El escenario se agravó por las diferentes crisis que se fueron sobreponiendo y que configuraron una situación muy complicada para el mantenimiento del poder absoluto que había caracterizado a la monarquía borbónica del siglo XVIII. La primera de estas crisis surgió como consecuencia de las guerras de finales de siglo. Desde 1779, en que estalló el enfrentamiento contra Inglaterra, los conflictos se van a ir sucediendo hasta 1814 con la finalización de la guerra de la Independencia. Las campañas bélicas supusieron un gran esfuerzo económico para la obtención de recursos con los que hacer frente al pago de los ejércitos. Esto provocó un colapso del sistema financiero, fiscal y económico del país, que hasta entonces había disfrutado de una relativa estabilidad

gracias a las reformas parciales practicadas. La segunda de las crisis fue la social. La presiones, fiscal y económica, ejercidas sobre la población, la contracción del comercio ocasionado con los conflictos armados y el no acometer reformas estructurales, principalmente la agraria, que posibilitaran un mejor reparto de la riqueza, acarrearón un alejamiento de las clases populares del régimen y un aumento del número de aquellos que, influenciados por las nuevas tendencias liberales, tanto en el ámbito político como económico, reclamaban cambios profundos en las estructuras del Estado que permitieran un mayor grado de igualdad y un incremento de las posibilidades de bienestar entre la población. La tercera de las crisis se produjo como consecuencia de las otras dos. El colapso financiero derivado de las continuas guerras y de la inestabilidad social condujo a una inestabilidad política que cuestionó el absolutismo borbónico, lo que conllevó la quiebra de la monarquía y del Antiguo Régimen. Como manifiesta Fontana “el endeudamiento irreparable al que llegó el Estado sería lo que decisivamente contribuiría a llevar a la monarquía absoluta por la senda de su quiebra definitiva”²⁶⁰. La mala gestión económica realizada, el alto coste en vidas por las continuas guerras, el sobreendeudamiento del país y la falta de respuestas políticas y sociales cuestionó todo el sistema y derivó en su fractura decisiva.

²⁶⁰Fontana Lázaro, J., *La crisis del Antiguo Régimen, 1808-1833*, p. 54.

4.1. Crisis financiera y fiscal

Desde la década de los años setenta se había venido comprobando como los índices productivos del reino se habían reducido de manera importante, se había producido un estancamiento demográfico y la agricultura y el comercio se vieron afectados de manera irreversible por los continuos enfrentamientos bélicos que se sucedieron durante los siguientes veinticinco años. Estos conflictos interrumpieron las relaciones comerciales, especialmente con América, a la vez que obligaron a tener que dedicarles grandes cantidades de recursos del Estado, procedentes de los tributos y al precio del cada vez más asfixiante endeudamiento. Continuas guerras, que fueron la causa de una gran conflictividad social y que llevarían a la monarquía al borde de la bancarrota y a un creciente cuestionamiento del régimen, por parte de la clase emergente, la burguesía, debido a la falta de respuestas ante los graves problemas existentes en el país. Los conflictos comenzaron en 1779 con la participación española en la guerra de independencia de las trece colonias británicas de América, iniciando una etapa de sucesivas guerras hasta 1814, con la terminación de la guerra de la independencia. Supusieron un ingente esfuerzo económico por parte de la hacienda real, que acabaría con el aceptable estado de las arcas públicas, que se había conseguido gracias a los esfuerzos reformistas a lo largo del siglo XVIII.

El primer conflicto en el que España se implicó fue la Guerra anglo-española que se inició en 1779 y se alargó hasta 1783. Al declarar la guerra a Inglaterra, España apoyó activamente las pretensiones de las trece colonias británicas de Norteamérica.

Los españoles habían sufrido ya graves pérdidas en la guerra anglo-española entre 1761 y 1763, dentro del conflicto conocido como guerra de los siete años. Estos cuantiosos perjuicios influyeron de manera determinante para entrar en el nuevo conflicto ante la posibilidad de resarcimiento. La guerra se libraría junto a Francia y de la derrota inglesa surgiría el nacimiento de los Estados Unidos de América²⁶¹. No siendo suficientes los ingresos procedentes de las rentas provinciales y de los estancos para financiar al ejército, se tuvo que acudir rápidamente a fuentes de financiación extraordinarias, que serían permanentes durante los siguientes años para sufragar las sucesivas guerras finiseculares. Las primeras acciones consistieron en la venta de títulos, empleos y mercedes en América y la elevación del porcentaje de gravamen de las rentas provinciales y los equivalentes. Además, se solicitó a la Iglesia una aportación especial consistente en un servicio voluntario con las características de no ser reintegrable y ser un préstamo sin interés. Junto a esta medida, se solicitó millón y medio de reales a las tres provincias vascas. No siendo suficientes estos recursos, se acudió a la creación y colocación de los vales reales. Estos vales eran a la vez títulos de deuda pública al cuatro por ciento de interés y amortización en veinte años. Nos encontramos ante una figura novedosa para la época y, como ha señalado acertadamente Artola, ante la primera operación de *underwriting* de nuestra historia. Los comerciantes colocaban el papel del Estado entre los particulares, con la singularidad de que por su parte entregaban a la Hacienda papel comercial en lugar de

²⁶¹ La guerra se puso fin con el Tratado de París firmado el 3 de septiembre de 1783 Benjamin Franklin, John Adams y John Jay en representación de los Estados Unidos y por David Harley en representación del rey Jorge III del Reino Unido. Sería ratificado el 14 de enero de 1784 en el Congreso de la Confederación y el 9 de abril de 1784 por Gran Bretaña.

dinero efectivo. En realidad, se creaba un producto crediticio que a la vez funcionaba como papel moneda, tenía curso legal, pudiendo no ser aceptados por los comerciantes aunque con ellos no se podían pagar pensiones y sueldos de los funcionarios y del personal al servicio de la administración. Los vales reales tenían curso legal, los comerciantes estaban autorizados a no aceptarlos y las tesorerías no podían pagar con ellos sueldos y pensiones.

Durante la contienda se planteó por parte de Cobarrús la creación de una entidad financiera de carácter nacional para hacer frente, principalmente, a la financiación de la deuda: surgió así en 1782 el Banco Nacional de San Carlos²⁶², precedente del actual Banco de España. Como no parecía que éste tuviera que ser su único cometido se le encargaron también los suministros con la marina y el ejército, a la vez que debía realizar sus dos funciones principales. La primera de ellas era hacer efectivos los vales, las letras de cambio y pagarés emitidos por el Estado, y la segunda encargarse de las operaciones de giro, comercio de la plata, con el exterior. De esta manera, el Banco se constituyó más como un servicio de la Hacienda Real que de la economía. Mediante el sistema de vales reales el erario estatal contrataba con un prestamista un anticipo de fondos, a cambio del cual se entregaba un título de deuda pública con el interés correspondiente. Se pagaban al cuatro por ciento de interés y al mismo tiempo era dinero de curso legal, que debía ser aceptado en todas las

²⁶²Real Cédula de 2 de junio de 1782 por la que se crea el Banco Nacional de San Carlos. Archivo Histórico del Banco de España. Secretaría, caja 1072, carpetilla 1783.

transacciones y aceptado en pago de contribuciones²⁶³, y que era admitido por el gobierno por su valor nominal²⁶⁴. Entre 1781 y 1795 se emitieron más de 1500 millones de reales en vales para poder financiar las guerras con Inglaterra y Francia.

Paralelamente a las medidas extraordinarias se acometió una reestructuración de las rentas con la reforma llevada a cabo en 1785 por Cobarrús, que configuró la renta de frutos civiles que gravaba a los propietarios en función del valor de tierras y casas y en sustitución de los consumidores. Era un impuesto directo sobre los arrendamientos de tierras, fincas, derechos reales y jurisdiccionales, siendo su tipo impositivo el doble del que había establecido la única contribución. El rechazo por parte de los terratenientes fue inmediato, al negarse a ser los únicos contribuyentes y a pagar cantidades que suponían el doble que las rentas anteriores. Los problemas también derivaron de la falta de claridad en los mecanismos de cobro y la imposibilidad de establecer un sistema preciso para conocer la identidad de los propietarios y sus posesiones. Se realizaron diferentes intentos para obligar al pago de esta renta, pero ante el fracaso de la misma en 1795 se eliminó.

El segundo conflicto armado se produce entre 1793 y 1795 en la que se conoce como Guerra de la Convención, de los Pirineos o del Rosellón. Enfrentó a la Primera

²⁶³Real Orden de 4 de agosto de 1782 sobre que los Vales y medios Vales se admitan en todas las Tesorerías de Rentas en pago de contribuciones reales. AHN, hacienda, fondos contemporáneos, Ministerio de Hacienda, serie general, libro 8033, pp. 224-227.

²⁶⁴Llombart Rosa, V.A., “La política económica de Carlos III: ¿fiscalismo, cosmética o estímulo al crecimiento?”, pp. 19

República Francesa y a España durante la Convención Nacional. Se enmarca en el conflicto general que Francia mantuvo con la Primera Coalición²⁶⁵. El enfrentamiento comenzó con la ocupación de parte del territorio francés por parte de Austria y Prusia, lo que derivó en la declaración de guerra que Francia emitió el 20 de abril de 1792 contra Austria. Poco después se unirían Prusia, Reino Unido y España. Este conflicto enlazó rápidamente con el tercero, que se desarrolló entre 1796 y 1808, y que enfrentó a España, con el apoyo de Francia, contra Inglaterra. La alianza franco española se inició con el Tratado de San Ildefonso²⁶⁶ y fue la más costosa desde el punto de vista financiero, teniendo, también, unas lamentables consecuencias para España en el ámbito político internacional. Finalizó en 1808, cuando Francia, que de república revolucionaria había pasado al Imperio de Napoleón, llevó a cabo la invasión de España y Portugal.

Para la financiación de la guerra de la Convención se acudió a tres fórmulas de obtención de ingresos. La primera de ellas fue la petición de donativos a los diferentes territorios de la península, no consiguiendo grandes resultados. Ello derivó en las otras dos acciones: la utilización de la figura del anticipo a cambio de la cesión de ciertas rentas con las que los prestamistas recuperasen sus aportaciones y el acudir

²⁶⁵ Tras la ejecución del rey Luis XVI de Francia y con el conocimiento de exportar la revolución francesa se conforma la denominada Primera Coalición integrada por Austria, Reino Unido, Cerdeña, Prusia, Países Bajos y España. Se produjeron varias acciones bélicas coordinadas contra Francia: Prusia y Austria atacaron los Países Bajos y el Rin, España invadió el Rosellón (es por ello que en España también se conoce como Guerra del Rosellón) y el Reino Unido asedió a Tolón.

²⁶⁶ La alianza militar entre Francia y España se rubricaba en el Tratado de San Ildefonso en 1796. Con este acuerdo se sellaba un pacto frente al Reino Unido por el cual Francia reforzaba su posición de predominio en Europa y España intentaba contrarrestar las amenazas que sufría su flota en los viajes al continente americano.

a los dos tipos de la que se denominó deuda patriótica, la no reintegrable y la reintegrable. El servicio de la deuda comenzaría a ser muy gravoso, ante la pérdida de cotización de los títulos, especialmente las diferentes emisiones de vales reales, lo que dificultaría la capacidad financiera del Banco de San Carlos, que se convirtió en acreedor involuntario mediante los continuados anticipos de Tesorería que acabaron traspasando la deuda al activo del Banco.

Iniciada la guerra con Inglaterra, a partir de 1796, las aportaciones extraordinarias se hicieron más necesarias debido a la precariedad de la hacienda real por la insuficiencia de los recursos tributarios ordinarios y por el gran esfuerzo realizado en la guerra precedente, que había dejado las arcas públicas en una situación complicada. De esta manera, durante estos dos conflictos se incrementó el número de este tipo de servicios especiales, pudiendo clasificarse en hasta ocho grupos diferentes. El primero fue el que denominamos como aportaciones no reintegrables. Entre ellas destacaron los donativos, que en este caso correspondieron a la Iglesia Católica, por valor de 36 millones de reales²⁶⁷. También se establecieron nuevamente los préstamos denominados patrióticos, que se consideraron como una aportación voluntaria y que no solamente se cobraron en el territorio europeo, sino que se extendieron hasta las colonias americanas. La más importante de estas aportaciones no reintegrables fue el subsidio extraordinario de 300 millones de reales de vellón que debieron sufragar en la siguiente proporción: pueblos y consulados, 200 y 100 millones respectivamente.

²⁶⁷Canga Argüelles, J., *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella*, tomo V, p. 230. Real Decreto de 25 de febrero de 1795.

Fue una contribución que se exigió con carácter general y uniforme en todo el territorio²⁶⁸. La importancia de la crisis hizo que por primera vez no se reconocieran excepciones en el pago del tributo y que se distribuyera por todo el Estado en función de la riqueza que tenía cada individuo. Para ello se solicitó a los diferentes territorios un estado puntual de las rentas, haciendas, tratos y ganadería que tuvieran los vecinos de cada pueblo, incluyendo a los forasteros que poseyeran bienes o rentas. Para poder hacer frente a la distribución de los 200 millones entre los pueblos y los 100 millones entre los consulados se recurrió a la vieja figura del encabezamiento. Según desglosó Canga Argüelles quedó de la siguiente manera para pueblos divididos por provincias consulados y comercios²⁶⁹:

Tabla 2, Distribución de encabezamientos por pueblos, consulados y comercio.

Provincia	Reales de vellón
Ávila.....	2.115.298
Córdoba.....	6.119.532
Cuenca.....	3.711.026
Extremadura.....	6.547.154
Guadalajara.....	2.297.154
Galicia.....	15.532.328
Granada.....	10.339.020
Jaén.....	3.368.130
León.....	5.065.536
Madrid.....	16.158.943
La Mancha.....	2.775.212
Murcia.....	6.450.030

²⁶⁸Canga Argüelles, J., *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella*, tomo V, pp. 171-172. Real Decreto de 26 de noviembre de 1799.

²⁶⁹Canga Argüelles, J., *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella*, pp. 148-150.

Palencia.....	2.374.856
Salamanca.....	3.843.273
Segovia.....	3.579.687
Soria.....	1.902.054
Sevilla.....	26.579.319
Toledo.....	8.252.596
Toro.....	1.676.836
Valladolid.....	4.116.353
Zamora.....	1.526.749
Burgos.....	5.173.876
Pueblos provincia Madrid.....	2.192.674
Cataluña.....	18.365.839
Valencia.....	13.160.291
Aragón.....	11.462.865
Mallorca.....	2.619.995
Navarra.....	6.821.460
Guipúzcoa.....	3.621.480
Vizcaya.....	3.481.260
Álava.....	2.141.970

Consulados y Comercio

Reales de Vellón

Cádiz.....	40.000.000
Sevilla.....	14.000.000
Málaga.....	7.966.877
Alicante.....	7.458.721
Valencia.....	2.217.782
Barcelona.....	15.000.000
Coruña.....	3.090.155
Canarias.....	3.605.726
Santander.....	1.425.135
Mallorca.....	202.866
Zaragoza.....	1.752.102
Badajoz.....	1.221.971
Salamanca.....	96.838
Zamora.....	187.651
Bilbao.....	1.860.001
San Sebastián.....	1.000.000
Burgos.....	1.500.000

Fuente: Diccionario de Hacienda de Canga Argüelles

La cantidad prevista de recaudación fue de 300 millones en total, entre pueblos y consulados, aunque solo se llegaron a recaudar la cantidad de 135 millones, como atestiguó Canga Argüelles²⁷⁰. Esto supuso un fracaso respecto a las previsiones iniciales, lo que significó el tener que acudir a otras figuras extraordinarias para conseguir los ingresos necesarios con los que afrontar el conflicto bélico con Inglaterra.

El segundo de los instrumentos extraordinarios utilizados fue la fórmula de negociar anticipos de las rentas a cambio de ceder el cobro de las mismas o, incluso, establecer sobretasas para compensar las cantidades adelantadas. En cuanto a la negociación de los anticipos se solicitaron 20 millones al gremio de cargadores de Indias del comercio de Cádiz, que se aportaron con dinero del Consulado. El recurso del consulado volvería a utilizarse en el año 1797, tomando 30 millones del Consulado de Cádiz, 10 millones más procedentes de Nueva España, 60 millones de Buenos Aires y 50 millones de los cabildos a cambio de la cesión de la renta del excusado²⁷¹. Respecto al establecimiento de sobretasas, se implantó un anticipo sin intereses a cuenta del noveno por 100 millones de reales, que se repartieron entre las colegiadas, las iglesias y las órdenes militares de Castilla, Navarra y Aragón²⁷².

²⁷⁰Canga Argüelles, J., *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella*, p. 150.

²⁷¹Canga Argüelles, J., *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella*, p. 184.

²⁷²Real Decreto de 14 de abril de 1801. *Diccionario de Hacienda*. “Préstamos negociados en España para suplir la falta de fondos del erario”.

El tercero de los servicios especiales utilizados fue las conocidas como prestaciones reintegrables sin interés. Se emitieron para el territorio peninsular, pero posteriormente se hicieron extensivas a América y no tuvieron fijada una cantidad en cuanto a la previsión de recaudación. El resultado no pudo ser más decepcionante comparado con las previsiones iniciales de la Hacienda real. Como señala Artola, solamente se consiguieron 1,4 millones de reales²⁷³, cantidad insignificante para las necesidades cada vez más cuantiosas derivadas del conflicto bélico.

El cuarto recurso extraordinario y más importante volvería a ser la emisión de vales reales, que, aunque se venía utilizando desde el conflicto anterior, adquirió un mayor protagonismo en este período. Esta vez la emisión de los vales fue complementada con la de fondos vitalicios garantizados con la renta del tabaco y la colocación forzosa de los depósitos existentes en las cajas públicas a beneficio de mayorazgos, con un interés del tres por ciento. Al comienzo de la guerra existían en circulación unos 535 millones de reales en vales que se habían venido cotizando a la par, por lo que había sido un buen producto financiero para las arcas públicas gestionados por el Banco Nacional de San Carlos, cantidad que alcanzaría los 1500 millones en 1795. Las emisiones continuarían hasta la cifra de 3.150 millones en el año 1799. Esta gran cantidad provocó la depreciación de los emitidos con anterioridad. Rebajó el valor de los mismos en un ochenta por ciento, lo que supuso un gran quebranto para el Estado, al estar obligado a admitirlos en su valor nominal. En 1799 volvieron a emitirse otros 800 millones, que se depreciaron un treinta por ciento en 1800. En su conjunto final

²⁷³ Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 411.

entre 1793 y 1808 la deuda generada con los vales pasó de 535 millones a 7.194 millones de reales. Las emisiones de vales fueron superiores a lo que el Estado podía asumir financieramente y se llegó a un punto de no poder pagar los intereses que se generaban. Ni el incremento de los recursos tributarios, ni los procesos de renegociación de la deuda, ni los mecanismos extraordinarios, como veremos en el capítulo siguiente de esta tesis, fueron suficientes.

La quinta fórmula puesta en marcha para afrontar la complicada situación financiera fue la creación, en febrero de 1798, de la que denominada Caja de Amortizaciones²⁷⁴ con el fin de ir amortizando la deuda las provisiones que regularmente le hacía el Estado. La Caja de Amortización fue fundada por Miguel Cayetano Soler, Secretario de Estado y Hacienda, y nació sin ser dependiente de la Tesorería Mayor. Su función era hacer frente al pago de los vales y sus intereses así como de la contabilización de las deudas y de la subrogación de las emisiones de vales. El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda, Miguel Cayetano Soler, fundaba la Caja de Amortización, que nació separada de la Tesorería mayor, y cuyos ingresos se destinarían a hacer frente al pago de los vales que vencían y de los intereses de los mismos. Además, sería la oficina donde se contabilizaría la deuda y podrían subrogarse vales por otros de emisión más reciente. Sin embargo, no se cumpliría este objetivo debido a que las cantidades se depositaron, pero apenas se amortizaron vales reales, al destinarse, en

²⁷⁴Real Cédula de S. M y señores del concejo por la cual se manda que se vendan en pública subasta todas las casas que pertenecen y poseen los propios y arbitrios del reyno, precediendo tasación de ellas y aprobación del remate por los respectivos intendentes con los demás que se expresa. Real Cédula de 21 de febrero de 1798 por la que se crea la Caja de Amortización, promulgada el 9 de marzo del mismo año, Madrid, Imprenta Real, 1798.

su mayor parte, a la financiación de los costes derivados de las constantes guerras, con lo que en vez de reducir el problema se contribuyó a aumentarlo.

El sexto recurso fue acudir al endeudamiento exterior. Si algo había caracterizado la política financiera durante la dinastía de los Austrias fue su inestabilidad como consecuencia de los ingentes recursos destinados a la financiación de la política internacional y del costoso mantenimiento de los ejércitos con el fin de garantizar la supremacía universal. Entre 1557 y 1662 hubo siete bancarrotas, suspensiones de pagos o reestructuraciones declaradas de la deuda en España (1557, 1575, 1596, 1627, 1647, 1652 y 1662). Lo que realmente se producía era que la deuda flotante o asiento se consolidaba, pasándose a denominar juros, lo que de hecho significaba que se realizaba una reestructuración pactada de la deuda. A pesar de ello, las consolidaciones de los empréstitos, no solucionaron la crisis estructural financiera del país. La deuda era una asignatura pendiente que generaba una gran inestabilidad en España y es por ello, que uno de los principales objetivos de la política económica en la época borbónica fue optar por el aumento de los ingresos fiscales a la vez que se intentaba la estabilización de los créditos. Hasta entonces, la reestructuración de la deuda se había realizado con la reducción del interés realmente pagado a los tenedores cuando surgía la incapacidad de la Tesorería real de atender a todos los pagos de réditos y libramientos. Incluso, los acreedores llegaron a solicitar, en compensación por las cantidades impagadas, la concesión por el Rey de lugares, jurisdicciones, baldíos, fortalezas, casas, tenencias, oficios, honores y otras prebendas. En la segunda mitad del siglo XVII surgió la figura del valimiento,

consistente en que la Hacienda real se quedaba con una parte de los intereses que se pagaban a los juros, reteniéndola en origen en la Tesorería que los abonaba. La que nació como una figura transitoria se convirtió en permanente. Durante el siglo XVIII se consolidaron tres formas de descuento a los perceptores de intereses por los juros, que correspondieron a nuevos valimientos: el denominado prorrateo de tropas para financiar el ejército, el dos y medio por ciento para el pago del salario de los ministros y el valimiento de la mitad de los intereses líquidos de los juros. De esta manera, en el siglo XVIII se aplicaron los intereses de los juros a los tres ya mencionados y a los dos que se venían aplicando desde el siglo anterior: el descuento del cincuenta por ciento de la media annata y el cinco por ciento de descuento sobre los juros antiguos, adquiridos antes de 1635.

La situación se estabilizó y durante el siglo no se declaró ninguna bancarrota ni suspensión de pagos, por lo que estuvo tranquila hasta que a finales de siglo España comenzó a sufrir las consecuencias de las guerras con Inglaterra y Francia. Esto obligó al Estado a volver a recurrir al crédito. En esta ocasión ya no se acudió a los asientos y a los juros, sino que, como ya hemos analizado, se emitieron los denominados vales reales que fueron colocados por el Banco Nacional de San Carlos. Las complicaciones aumentaron a comienzos del nuevo siglo, ya que a la suma de los gastos de las guerras con Francia e Inglaterra se añadió el gran esfuerzo realizado con los gastos derivados de la guerra de la independencia. España que había tenido un endeudamiento moderado, asumible y controlado a lo largo de casi todo el siglo XVIII terminaba éste y comenzaba el XIX con una situación muy diferente. Había

multiplicado en las últimas dos décadas, desde 1793, la deuda en más de cinco veces contando la crediticia y los vales reales, hasta llegar a la cifra, en 1813, de 11.813 millones de reales de vellón en condiciones muy gravosas.

La realidad de la hacienda había alcanzado un alto grado de dificultad. Los recursos extraordinarios, donativos, endeudamiento, vales reales, anticipos o préstamos reintegrables sin interés no eran suficientes para afrontar todos los gastos y necesidades derivadas de los continuos enfrentamientos bélicos y los gastos ordinarios del Estado. La emisión de vales provocaba inmediatamente su depreciación por la gran cantidad de los que se pusieron en circulación con lo que no se garantizaba su convertibilidad. Es por ello que se creyó en la necesidad de acudir a un recurso muchas veces exigido, pero pocas veces acometido ante el temor a la reacción de su propietario, como era la desamortización de los bienes de la Iglesia Católica²⁷⁵.

La séptima acción extraordinaria fue la desamortización de parte del patrimonio del clero. El 19 de septiembre de 1798 se aprobaron tres decretos²⁷⁶ destinados a desamortizar el patrimonio de los colegios mayores y de las obras pías. Dentro de

²⁷⁵ Tomás y Valiente, F., *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 43-52.

²⁷⁶ Real Decreto de 19 de septiembre de 1798 inserto en Cédula de la Cámara de 24 del mismo De la facultad a los poseedores de Mayorazgos, Patronatos de legos y demás vinculaciones, para enagenar sus fincas, e imponer su producto en la Caixa de Amortización. Real Decreto de 19 de septiembre de 1798, inserto en Cédula del Consejo de 25 del mismo. De la incorporación a la Real Hacienda de los restos de temporalidades de los regulares de la extinguida Compañía, con destino a la Caixa de Amortización. Real Decreto de 19 de septiembre de 1798, inserto en Cédula del Consejo de 25 del mismo del destino de los caudales y rentas de los seis colegios mayores a la Caxa de Amortización de Vales.

estas últimas se incluían hospitales, casas de misericordia, hospicios, casas de reclusión y expósitos, patronatos y memorias de legos²⁷⁷. Los productos de estas ventas terminaron en la Caja de Amortizaciones para hacer frente a la deuda generada por la emisión de vales reales. El 19 de septiembre se promulgaría otro Real Decreto por el cual se producía la incorporación a la Hacienda Pública de los bienes de las Temporalidades de los Regulares de la Compañía de Jesús que había sido extinguida en 1767²⁷⁸.

Afectaba a los bienes que estaban en manos de los administradores y que no habían sido vendidos tras la expulsión de los jesuitas en 1767²⁷⁹. Para facilitar la venta de estos patrimonios, que no se realizaría hasta 1799, se optó por la división de los mismos. La venta supuso un total de 1.238 millones, aunque la deuda que se pretendió amortizar en la caja de amortizaciones arrojó la cifra de 1.635 millones²⁸⁰.

²⁷⁷AHN. Novísima Recopilación, L. XXII, tomo V, L. I

²⁷⁸AHN. Novísima Recopilación, L. XXIV, tomo V, L. I.

²⁷⁹Debido a la acusación de haber sido los responsables del levantamiento popular en el Motín de Esquilache los jesuitas eran expulsados de España por la pragmática promulgada el 2 de abril por orden de Carlos III. En ella se establecía que “por gravísimas causas relativas a la obligación en que me hallo constituido de mantener en subordinación, tranquilidad y justicia de mis pueblos, y otras urgentes, justas y necesarias que reservo en mi real ánimo, usando la suprema autoridad que el Todopoderoso ha depositado en mis manos para la protección de mis vasallos y respeto a mi Corona”. Fueron expulsado 2.641 religiosos en España y 2630 en las colonias de ultramar. Se establecieron inicialmente en Córcega ante la negativa del Papa Clemente XIX de recibirlos en Roma. Terminarían en la ciudad pontificia tras la invasión de la isla por Francia. La orden de expulsión fue suprimida en 1773 y promulgada de nuevo en 1814. Los jesuitas serían expulsados en dos nuevas ocasiones, en 1835 y 1932.

²⁸⁰Herr, R., “El significado de la desamortización en España”, en *Moneda y Crédito*, 131 (1974), pp. 55-94 y “Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen: crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV”, en *Moneda y Crédito*, 118 (1971), pp. 37-100.

La elevada emisión de vales reales y su depreciación consiguiente provocaron momentos de altísima dificultad en el Banco de San Carlos. Ante la disminución de su valor, el Banco optó por la venta con pérdida, para dedicar la quinta parte de lo obtenido a sostener públicamente la cotización canjeando vales a la par²⁸¹. Esto, aparentemente, proporcionaba estabilidad al banco, pero realmente esta era ficticia, ya que los balances reflejaban la realidad de los cuantiosos préstamos que había realizado a la Hacienda real que le ocasionaron un gran problema de tesorería y de falta de recursos. Aunque los procesos de desamortización intentaron mejorar la dotación del banco ingresándolos en la Caja de Amortización, no fueron suficientes para compensar las cantidades que eran necesarias. La solución fue la implantación de un nuevo recurso, el octavo, una nueva figura fiscal que por primera vez aparecía en nuestra hacienda, configurándose como un impuesto de sucesiones patrimoniales, y que se establecía mediante Real Decreto de 19 de septiembre de 1798. Era una contribución gradual sobre herencias y legados en las sucesiones transversales, cuya tarifa se fijó en el 0,75 por ciento en bienes muebles y en una escala del 1,5 al 6 por ciento en inmuebles²⁸². Este impuesto quedó afectado a la amortización de la deuda pública, aunque los resultados no fueron los esperados, debido a que el impuesto necesitaba un proceso de implantación, con una dotación de la estructura administrativa necesaria, junto a la aceptación de los sujetos tributarios. Esto

²⁸¹Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 424.

²⁸²Benítez de Lugo y Guillén, F., “Sobre las Sucesiones y sobre las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados”, en *Revista de Hacienda Pública*, Madrid, IEF, 2 (1970), p. 77.

ocasionó no poder obtener los ingresos con la celeridad que se reclamaba ante la situación de emergencia financiera.

La desconfianza del mercado fue creciendo y en la emisión de 800 millones de reales llevada a cabo en 1799 los resultados de compra no fueron los esperados. Se optó, entonces, por realizar otro esfuerzo para recuperar la confianza con un nuevo gestor de la deuda, las iglesias del país, que hasta entonces gozaban de una mayor credibilidad y eficacia que el denostado Banco de San Carlos. La oposición de los obispos hizo fracasar el proyecto y fue cuando se planteó acometer una remodelación administrativa, encargando a la Junta Suprema de Amortización²⁸³, la gestión de la Caja de Amortización con la finalidad de sanear la maltrecha situación financiera. No obstante, y a pesar de esta medida, el valor de los vales continuó cayendo, dejando en entredicho la gestión del gobierno y, por tanto, la credibilidad del absolutismo, que hasta la década de los años setenta había desarrollado una gestión económica y fiscal que, aunque con muchas dificultades, había mantenido el equilibrio económico del país y había sorteado las bancarrotas y la suspensión de pagos, que habían sido una característica permanente en la dinastía de los Habsburgo. La complejidad financiera y económica se acentuó y fue de tal gravedad que la corona procedió a la aportación de fondos para dotar a las Cajas y garantizar con ello que estas no quebraran y, por ende, que no ocasionaran la ruina del Banco. Las ayudas se fueron engrosando, principalmente, con el numerario de los arbitrios municipales, con la mitad de los

²⁸³La junta Suprema de amortización se había creado con la finalidad de enajenar los bienes de las Obras Pías tras la aprobación del Real Decreto de 19 de septiembre de 1798 por el que se procedía a la desamortización de parte de los bienes de la Iglesia Católica.

caudales que vinieron de las colonias americanas y con los recursos procedentes de las loterías del estado²⁸⁴. A pesar de los esfuerzos, la situación estaba fuera de control y en el año 1800, en un nuevo intento de reconducirla, se constituyó una Comisión Gubernativa de Consolidación de vales y Cajas de extinción y descuento presidida por el gobernador del Consejo de Castilla²⁸⁵. Sin embargo, ya era tarde y también esta Comisión fracasaría al igual que el resto de instituciones que la precedieron.

Pero, sin duda alguna, la peor crisis financiera se experimentó entre los años 1801 y 1808. El nuevo conflicto franco-británico tuvo consecuencias desastrosas para España y provocó el derrumbe de su economía. La complicación derivó de la exigencia de Napoleón, a partir de 1803, de sustituir la asistencia militar española en la guerra contra Inglaterra por el pago de un gravoso subsidio. El valor de la aportación española se cifró en seis millones de libras mensuales, de las que dos fueron para amortizar la deuda con Francia. El total fue de 14,6 millones de reales al mes, cantidad de difícil pago para la maltrecha realidad de la Hacienda Real. La deuda, en marzo de 1804, era de 40 millones de libras, de la que solo se había pagado el cuarenta y cinco por ciento. Además, durante ese año las cosechas habían sido especialmente malas, lo que derivó en hambruna y en la necesidad de importación de grandes cantidades de alimento procedente del exterior, para lo que se necesitó

²⁸⁴Real Decreto de 26 de noviembre de 1799. Colección de pragmáticas, cédulas, provisiones, y otras providencias generales expedidas por el consejo real en el reinado del señor Don Carlos IV por Don Santos Sánchez, Oficial de la Escribanía de Cámara y Gobierno del mismo Consejo, tomo segundo, tercera edición, Madrid, Imprenta de D. Josef del Collado, 1805.

²⁸⁵Real pragmática de 30 de agosto de 1800. AHN, fondos Contemporáneos, Ministerio de Hacienda, libros 6.012, 6.013 y Consejo, libro 2.688.

dedicar grandes sumas de los recursos disponibles. La entrada española en la guerra no implicó, en un primer momento, que el gobierno francés se olvidará de las deudas pendientes. Sería a lo largo del conflicto cuando terminó aceptando, y tras una dura negociación, cancelar la deuda con la aportación de once millones de libras.

La financiación de la guerra aumentó vertiginosamente el endeudamiento, lo que hizo imposible que la Hacienda real pudiera utilizar los ingresos fiscales para atender las necesidades del interior, y ello provocó un paulatino empobrecimiento del país. Esto indujo al gobierno a iniciar un segundo proceso de desamortización de bienes de la Iglesia con los que poder obtener recursos para financiarse. La desamortización se intentó realizar entre 1805 y 1807²⁸⁶, y con su ejecución se debía conceder a la Hacienda del Estado la séptima parte del patrimonio eclesiástico. El inicio del conflicto en 1808 paralizó las medidas e imposibilitó, finalmente, llevarlas a efecto. Mientras se trataba de desarrollar esta medida se arbitraron otras de carácter financiero y fiscal para la obtención rápida de ingresos. La primera fue un préstamo forzado de 20 millones de reales sobre el comercio de Madrid y otro de 100 millones sobre el consulado de Cádiz²⁸⁷. La segunda consistió en la recaudación de los propios

²⁸⁶Artola M., *La Hacienda del Antiguo Régimen*, p. 455, Real Decreto de 12 de febrero de 1807.

²⁸⁷Real Decreto de 2 de julio de 1805 en “Continuación y suplemento del Prontuario de don Severo Aguirre que comprende las cédulas, resoluciones expedidas en el año 1805, y algunas de los anteriores”, Madrid, Imprenta de Repullés, 1806, p. 271.

y arbitrios por la cantidad de 24 millones²⁸⁸, y la tercera fue ordenar a los pósitos²⁸⁹ que aportaran 36 millones.

El cuarto conflicto fue la Guerra de la Independencia, que se encuadró dentro de las conocidas como guerras napoleónicas, y que se desarrolló entre los años 1808 y 1814. Supuso una devastación sin precedentes, tanto financiera, como social y económica de España. La guerra fue provocada por la invasión de España por los ejércitos de Napoleón, quien transformó la toma de Portugal en una ocupación de toda la península ibérica. El malestar ocasionado, acrecentado por la marcha a Francia de la familia real, desencadenó las revueltas del 2 de mayo de 1808 y el inicio de la guerra, que duraría hasta 1814. Ello provocó una gran crisis económica, que se caracterizó por su larga duración y por tres aspectos esenciales: la sobreabundancia del crédito y de la circulación fiduciaria, la gran subida de los precios y la insuficiencia del presupuesto con el que atender a los gastos.

²⁸⁸Canga Argüelles, J., *Diccionario de Hacienda para el uso de los encargados de la suprema dirección de ella*, tomo V, p. 480. Real Decreto de 26 de junio de 1805.

²⁸⁹Los pósitos fueron la primera fuente de ahorro de Castilla durante el Antiguo Régimen. Consistían en depósitos municipales de cereal, en el acopio de granos cuando este era más abundante, que se prestaban a los agricultores cuando lo necesitaban para poder contrarrestar las malas cosechas. Se concedían a tipos de interés más bajos que los del mercado para poder garantizar la subsistencia. Lo que nació de manera ocasional se generalizó en el siglo XVIII, siendo concedidos, a partir de ese momento, por las nuevas instituciones financieras, como el Monte de Piedad madrileño o el Banco de San Carlos. Se utilizaron hasta bien entrado el siglo XIX.

4.2. Crisis social y política, la quiebra de la monarquía.

El principal foco de conflictividad, que tuvo una importancia determinante en la Hacienda Pública, fue la crisis social que se evidenció en diferentes expresiones y que fue socavando la credibilidad del Régimen y provocando el aumento del rechazo de la población. Lejos de solventar las dificultades, estas fueron empeorando y el Estado fue incapaz de dar soluciones, lo que se fue traduciendo en un aumento de la inestabilidad social. Esta crisis social tuvo tres manifestaciones principales: la primera, la que deriva de los graves problemas arrastrados por la agricultura y la ganadería y su afectación al desigual reparto de la carga tributaria, tanto en lo que respecta a la relación de los campesinos y ganaderos con los terratenientes, como en la relación de los primeros con la Iglesia Católica. El segundo gran problema surgió de la caída de ingresos como consecuencia del desplome comercial, principalmente, debido a los bloqueos constantes realizados por Inglaterra a los barcos españoles en el Atlántico, durante las sucesivas guerras finiseculares que libraron estos dos países. La tercera vertiente de la crisis social se tradujo en el atraso del desarrollo industrial y la falta de competitividad y productividad de la economía española. Factores que provocaron un descenso alarmante de los ingresos fiscales e indujeron a los diferentes gobiernos a acudir al endeudamiento ya fuera mediante los vales reales o con deuda contraída con bancos extranjeros.

El primer gran problema, arrastrado y no resuelto a lo largo del siglo XVIII, fue la siempre pendiente cuestión agraria, con problemas endémicos no remediados, como

eran la rigidez del sistema de producción en el campo, la falta de implicación de los terratenientes en su modernización, las reformas insuficientes o una concatenación de decisiones erráticas. Dificultades que se agravaron por sucesivas malas cosechas y las dificultades de abastecimiento que generaron los constantes procesos bélicos que se libraron por España. El campo español estaba atrasado tecnológicamente y su crecimiento se había fundamentado solamente en el aumento de la superficie cultivada, pero sin ningún tipo de innovación técnica que posibilitara mayores grados de competitividad y de mejora de los índices de rendimiento. Esto repercutió directamente en el incremento de los costes de producción y en la obtención de unos resultados paupérrimos en comparación con el enorme esfuerzo que conllevaba la explotación de la tierra. Junto a esta situación, las controvertidas medidas fiscales adoptadas no habían conseguido trasladar la carga fiscal a los poseedores de la tierra, lo que generaba una realidad estructural nada positiva para el repunte de un sector básico en la economía española. Recordemos que, además, se aprobaron diferentes medidas económicas que sirvieron para incrementar el malestar entre los agricultores, entre las que destaca la liberalización de los precios de los cereales y los granos impulsadas por Carlos III que, como hemos visto en el tercer capítulo de este trabajo²⁹⁰, supuso un aumento de los precios por la retención de granos por parte de

²⁹⁰ Durante el siglo XVIII se practicaron diferentes medidas tendentes a aliviar la presión que habían provocado el aumento de la población, el pésimo reparto de la tierra cultivable y la escasez de producción del sector agrario. Entre las decisiones que incidieron en el sector agrario tuvieron especial importancia las que pretendieron la abolición de la tasa de granos y la liberalización del sector. Las medidas fueron iniciadas por Fernando VII en 1756 y continuadas por Carlos III en 1765 con la Pragmática de 15 de julio de 1765 que constituyó el eje principal de su política agraria. Con ello se intentó poner fin a un sistema que fomentaba la especulación, la ocultación de los granos si las tasas eran bajas o la subida de los precios si la tasa era alta. Esto generaba un desaliento en la producción de

los terratenientes, lo que a su vez provocó la caída de la producción y, por tanto, de los ingresos fiscales²⁹¹.

Las mayores dificultades se situaron en la inflexible estructuración de los sistemas de propiedad de la tierra, que eran muy desiguales, con más del sesenta por ciento de la propiedad en unas pocas manos. Esto engendró unas relaciones sociales complicadas, que lastraron el desarrollo de los sistemas productivos. Quienes trabajaban la tierra no se quedaban con los excedentes agrarios, que pasaban a los terratenientes, clero y nobleza fundamentalmente, lo que impedía que los campesinos los pudieran usar para mejorar sus economías familiares o para su comercialización, lo que les hubiera proporcionado los medios necesarios para mejorar y modernizar los sistemas de producción y hubiera garantizado una mayor competitividad en un mercado en constante evolución. La rigidez de la propiedad y el estancamiento de la producción, estuvo acompañada de otro elemento que generaba una gran polémica, el cobro de los diezmos de la Iglesia, que contribuyó al aumento del descontento y supuso un duro lastre añadido a las ya difíciles economías de los agricultores²⁹². Esta realidad situó al mundo agrario español dentro del concepto de subsistencia y nunca cerca de las nuevas agriculturas competitivas que se comenzaban a desarrollar, principalmente, en

los pequeños propietarios, a los que se le obligaba a vender a precios paupérrimos cuando la cosecha era buena.

²⁹¹De Castro C., “La liberalización del comercio de granos y el abastecimiento de Madrid”, en *Estructuras Agrarias y reformismo ilustrado en la época del siglo XVIII*, Madrid, Ministerio de Agricultura, 1989, pp. 737-750.

²⁹²Anes, G., *Las crisis agrarias en la España Moderna*, Madrid, Taurus, 1970, p. 370.

Inglaterra, Francia e incluso en Estados Unidos. El arrendamiento por períodos limitados de tiempo fue la figura principal en las relaciones contractuales entre campesinos y poseedores de la tierra, lo que facilitó un sistema perverso con amenazas de aumento de alquileres y de posibles desahucios que coartaban el desarrollo de quienes trabajaban la tierra e impedía de forma contundente sus posibles reivindicaciones. De esta manera, los terratenientes tenían unos ingresos asegurados, y controlaban eficazmente los factores de producción, con un mínimo esfuerzo, lo que no les invitaba a realizar ningún tipo de reforma ante una realidad sumamente favorable para sus intereses.

La producción se había estancado desde comienzos del último cuarto de siglo y las sucesivas guerras habían impedido, ante los continuos bloqueos navales de Inglaterra, que pudieran exportarse los excedentes y que los abastecimientos procedentes, principalmente, de América pudieran llegar, lo que condujo a una caída alarmante de los ingresos del campo. Los años de sequía empeoraron la situación con malas cosechas, lo que implicó un constante empeoramiento de la vida en las zonas rurales. A pesar de la concepción fisiocrática, defendida por Floridablanca, Olavide, Campomanes o Cobarrús, que daban una importancia central al desarrollo agrícola y ganadero en el avance general de la economía, los resultados fueron calamitosos tanto en la mejora de la producción como en el reparto de su riqueza. Sustentado en esta visión de la economía, Olavide²⁹³ elaboró un informe en 1768 en el que se aportaba

²⁹³El informe estaba dirigido a los intendentes provinciales para conseguir remedios a los problemas derivados de las permanentes crisis agrarias y poder conseguir la información necesaria con la que

una visión de la situación y se solicitaba información a los intendentes provinciales para la elaboración una ley agraria. El elemento principal del informe se centraba en que si se quería incrementar la producción y se deseaba con ello aumentar la competitividad de la economía del país, la referencia debían ser las transformaciones que había llevado a cabo Inglaterra tendentes a la protección de los espacios agrícolas y ganaderos, modificando la legislación, aumentando el volumen de la tierra cultivada, reduciendo los pastos para el ganado y cambiando la propiedad de la misma²⁹⁴. Olavide expresaba textualmente: “Ya es tiempo, pues, de que nos desengañemos, de que la experiencia nos abra los ojos, de que la razón nos persuada y de que nos despierte el ejemplo de las demás naciones. Si queremos crecer en población y riqueza, hagamos lo que éstas hacen. Imitemos las huellas de Inglaterra, protejamos, fomentemos la labranza. Cambiemos la legislación. Hagamos por los labradores todo lo que hemos hecho por los ganaderos: rompamos, cultivemos cuanta tierra se pueda labrar, reduzcámoslo todo a propiedad, promoviendo su cerramiento. Extirpemos esta clase de ganaderos de cucaña, quitándoles toda especie de pastos comunes y fiémonos en los labradores, que con su cultivo no sólo nos enriquecerán, sino que nos multiplicarán los ganados”²⁹⁵.

elaborar la futura ley que reformaría las estructuras agrarias en el país. La Ley agraria no se llegaría a promulgar nunca y por tanto no se llegaron a aplicar ningún tipo de solución de las previstas en el informe elaborado por Olavide.

²⁹⁴Merchán A., *La Reforma Agraria en Andalucía. El primer proyecto legislativo*, segunda edición, Universidad de Sevilla, 1997, pp. 26-31.

²⁹⁵*El Informe sobre la Ley Agraria y la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País. Homenaje a D. Ramón Carande, S.E.P. 1963, pp. 23-56 y reimpresso en Economía e Ilustración en La España del Siglo XVII*, Barcelona, 1969.

La reforma no prosperó, pero si fue el estímulo para que Campomanes promoviera el que es conocido como Expediente de Ley agraria mediante el cual se encargó a la Sociedad Económica Matritense la presentación de un informe sobre la cuestión agraria. Se creó una Comisión de redacción en la que Jovellanos fue responsable de su dirección, con la que se intentó determinar los problemas esenciales de la realidad del campo español y las soluciones a los mismos. Las principales conclusiones del Informe²⁹⁶ fueron el análisis de las consecuencias que se derivaban del sistema de amortización de la tierra, tanto civil como eclesiástica, que Jovellanos calificaba como la mayor lacra del campo español que encarecía la tierra y los productos y era origen de su escasa producción y desarrollo. Opinión novedosa que asentaría la base para las sucesivas críticas a la distribución de la tierra y uno de los pilares utilizado para socavar las estructuras del Antiguo Régimen. El Informe fue elevado en 1795 al Consejo de Castilla por la Sociedad Económica Matritense de Amigos del País²⁹⁷, pero no daría lugar a ningún desarrollo normativo, llegando, incluso, a ser tratado con muchísimo desdén e indiferencia.

A lo largo del siglo la conflictividad iría en aumento en dos direcciones. La primera de ellas con los pleitos abiertos contra los terratenientes por la utilización de los monopolios señoriales y los intentos de recuperar baldíos y comunales en Andalucía y

²⁹⁶Llombart Rosa V. A. y Ocampo Suárez-Valdés J., “Para leer el informe de ley agraria de Jovellanos” en *Revista Asturiana de Economía* (en adelante RAE), 45 (2012), pp. 119-143.

²⁹⁷*Memorias de la Real Sociedad Económica de Madrid*, tomo V, (1795), pp. 1-149. Informe de la Sociedad Económica de esta Corte al Real y Supremo Consejo de Castilla en el Expediente de Ley Agraria, extendido por su individuo de número el Sr. D. Gaspar Melchor de Jovellanos, á nombre de la Junta encargada de su formación, y con arreglo á sus opiniones. Con Superior Permiso. Madrid: en la Imprenta de Sancha, Impresor de la Real Sociedad. 1795.

por el uso de los montes en Galicia. La segunda por el malestar creciente y generalizado al pago del diezmo y al aumento de la fiscalidad, lo que incluso, provocó disturbios en Asturias y Galicia, la huelga de diezmadores en Guipúzcoa, tras la guerra de la Convención, o la revuelta campesina de 1801 en Valencia²⁹⁸. Con todas estas circunstancias, la denominada “cuestión agraria” adquiriría un protagonismo notable dentro del malestar general que se fue generando contra el Antiguo Régimen. El impulso que la agricultura requería y necesitaba de un marco de relaciones económicas, jurídicas y sociales diferentes, que permitieran el aumento de la producción, el reparto de la tierra, eliminando la amortización de la misma en pocas manos derivada del régimen señorial latifundista medieval imperante, y la mejor distribución de la riqueza que el campo proporcionaba.

En cuanto a la ganadería, las cosas incluso fueron a peor respecto a la agricultura, sufriendo un declive espectacular a finales del siglo. Los elevados costes de producción de la Mesta con el incremento de los pastos, los gastos de personal, la caída del precio de la lana, el aumento de las rentas por el uso de los suelos dedicados a pastos, el mantenimiento del diezmo junto a las rentas provinciales y la liberación de suelos para la producción agrícola fueron factores determinantes que llevarían a muchos ganaderos a abandonar la producción y otros a caer en la quiebra económica²⁹⁹ ante la falta de competitividad en un mercado en el que los productos

²⁹⁸Giménez López, E., *El fin del Antiguo Régimen. El reinado de Carlos IV*. Madrid, Información e Historia, 1996, p 114.

²⁹⁹Giménez López, E., *El fin del Antiguo Régimen. El reinado de Carlos IV*, p.106.

venidos del norte de Europa, con menores costes de producción, eran más competitivos. Como ejemplo sirva que las exportaciones laneras en el período de 1749-1753 fue una media anual de 427.623 arrobas, mientras que en el período de 1794-1796 el promedio fue 344.708 arrobas³⁰⁰. Los ingresos procedentes de un sector, que hasta entonces había aportado recursos fiscales seguros al erario público, cayeron en picado, suponiendo un revés muy importante para las arcas del Estado por los recursos fiscales que se dejaron de ingresar. Habían llegado a suponer en el momento de mayor esplendor el 20 por ciento de las rentas provinciales que se recaudaban³⁰¹.

El segundo gran problema que generó un gran malestar social fue el duro golpe sufrido por las transacciones comerciales como consecuencia de los bloqueos navales ingleses derivados de las guerras finiseculares. El comercio español del siglo XVIII era deficitario con el resto de las potencias europeas y muy subordinado a sociedades extranjeras de las que dependían el gran número de comisionistas existentes en España. El mercado principal utilizado para los productos españoles se situaba en las colonias americanas, las cuales proporcionaban materias primas y eran a su vez receptoras de las mercancías procedentes de la península. Las dificultades estribaron en la falta de producción de bienes manufacturados competitivos y de calidad. Esto derivó en un malestar creciente por la obligación de comprar productos a precios más

³⁰⁰Canga Argüelles, J., *Diccionario de Hacienda, Madrid, 1833-1834*, Tomo II, p. 39.

³⁰¹García Sanz, A., “La agonía de la mesta y el hundimiento de las exportaciones laneras: un capítulo de la crisis económica del Antiguo Régimen en España” en *Agricultura y Sociedad*, 6 (enero-marzo, 1978), pp. 283-356.

altos que los ofertados por los mercados emergentes como el de los Estado Unidos. El monopolio que durante casi trescientos años se había desempeñado por la metrópoli comenzaba a ser cuestionado ante la nueva potencia comercial.

Las manufacturas se realizaban, principalmente, en las que se conocían como Reales Fábricas. Creadas con el apoyo del Estado para producir productos de calidad y con novedades tecnológicas que intentaban provocar la evolución del sector. Sin embargo, aunque los productos eran de altísima calidad, sus costes de producción eran muy elevados, lo que comportó que los precios fueran poco competitivos. Esto provocó grandes pérdidas económicas y una baja incidencia en los nuevos mercados internacionales. La única excepción fue la producción textil de Cataluña, en donde se comenzó a constituir una industria derivada del sector algodonero, que si se podía considerar moderna y tecnológicamente desarrollada³⁰². Es por ello que ya Campomanes en 1762 se mostraba partidario de realizar las reformas necesarias para reducir la rigidez del sistema³⁰³, mejorar el comercio con las colonias americanas, y con ello eliminar el malestar de sus habitantes y amortiguar la animadversión creciente hacia España. Idea que reiteraría en el discurso que redactó sobre la educación popular de los artesanos y su fomento³⁰⁴ en 1775.

³⁰²Delgado Ribas, J., “Les transformacions de la manufactura al segle XVIII”, en *Història de Catalunya*, Barcelona, Salvat, 1985, vol. IV, pp. 241-256.

³⁰³Rodríguez de Campomanes, P., *Reflexiones sobre el comercio español a Indias (1762)*, Madrid, IEF, 1988, pp. 71, 367 y 411.

³⁰⁴Rodríguez de Campomanes, P., “Discurso sobre la educación popular de los artesanos y su fomento”, en *Historik*, vol. 2, 5, abril-julio (2012), pp. 2-5.

A pesar de los esfuerzos intelectuales realizados para modificar la situación, la producción en España no era suficiente para garantizar los suministros necesarios en el vasto territorio colonial y cuando lo hacía era con precios muy elevados. En 1778 se intentó afrontar cambios importantes con la promulgación de un Reglamento, de 12 de octubre, que contemplaba la limitación de los aranceles para el comercio libre de España a Indias³⁰⁵. Supuso la apertura de trece puertos de España con veintisiete de América y con ello la ruptura del monopolio existente hasta el momento. Entre 1778 y 1796, la nueva política permitió un inmediato y duradero incremento de las transacciones comerciales, en especial las que se produjeron desde América hacia España. Entre 1779 y 1782, el comercio aumentó un cincuenta por ciento, y entre 1782 y 1787, la progresión alcanzó una media anual del trescientos ochenta y nueve por ciento, con picos que llegaron hasta el seiscientos por cien. Hubo también períodos menos favorables, influidos por la coyuntura internacional tras la independencia de Estados Unidos y la presión comercial que estos comenzaron a ejercer sobre la América española, de manera más constante a partir de 1793. Por una parte, se produjo la cada vez mayor influencia de las ideas del liberalismo económico, que tuvieron como objetivo la liberalización y el aumento del comercio, y por otra la necesidad de hacer crecer los ingresos fiscales procedentes de los nuevos intercambios mercantiles. Valencia, Barcelona y Bilbao se convirtieron en grandes puertos comerciales, eliminando con ello el monopolio que había disfrutado el puerto

³⁰⁵Malamud C.D., y Crez Herrero. P., "El Reglamento de Comercio Libre en España y América: principales problemas interpretativos", en VV.AA., *La América española en la época de las Luces*, Madrid, Cultura Hispánica, 1988, pp. 147-171.

de Cádiz. Los ingresos procedentes de las aduanas se incrementaron de manera notable junto a los derivados del ascenso del consumo por la mayor llegada de productos americanos.

Sin embargo, todo cambiaría en el período comprendido entre 1796 y 1808. Mientras que la guerra de la Convención entre 1793 y 1794 no supuso un gran quebranto del comercio colonial, a partir de la declaración de guerra contra Inglaterra en 1796 las circunstancias se modificarían de manera brusca. El bloqueo naval ejercido por Inglaterra desde 1797 provocó el desabastecimiento de las colonias y la eliminación en su casi totalidad de las exportaciones hacia Europa, derivando en una caída espectacular de los ingresos fiscales en España. Para intentar afrontar la situación se promulgó un Decreto de 18 de noviembre de 1797 que permitió a las colonias americanas comerciar con los países neutrales. En el decreto se manifestaba que “en las actuales circunstancias y para evitar la detención de los frutos y productores de nuestras colonias y la escasez o falta en ellas de los géneros de Europa se autorizaban las expediciones de efectos no prohibidos en buques nacionales o extranjeros desde los puertos de las potencias neutrales o desde España, con retorno preciso a estos”³⁰⁶. Esto determinó la aparición en el escenario sudamericano de los Estados Unidos, que no solo ocuparon el vacío comercial dejado por España, sino que además lo hicieron con productos más competitivos, de más calidad y a un menor precio³⁰⁷. Las

³⁰⁶De Ramón Armando J., *Historia de América. Ruptura del viejo orden hispanoamericano*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1993, p. 59.

³⁰⁷Segreti, C., *Temas de historia colonial, comercio e injerencia extranjera*, edición en homenaje al quinto centenario del descubrimiento de América, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia (en

exportaciones norteamericanas crecieron un quinientos por cien en un período de cinco años. El bloqueo provocó consecuencias terribles desde el punto de vista económico y fiscal para España. Junto a la caída de los ingresos tributarios derivados, principalmente, de la reducción de los resguardos, derechos de aduana, se produjo también la reducción de los ingresos procedentes del consumo por la disminución del tráfico de productos. Además, fueron apresados 186 navíos y quebraron con ello 56 aseguradoras y un gran número de compañías comerciales. Entre 1796 y 1802, García Baquero cifra las pérdidas aproximadamente, en 22.320.000 pesos plata³⁰⁸.

El decreto de liberalización comercial fue derogado en 1799 y con él se volvió a instaurar el monopolio con España con América. A partir de ese momento las cosas ya no fueron iguales al período anterior a la promulgación del Decreto. La oposición de las colonias a la vuelta al sistema anterior se manifestó con fuerza debido a que la liberalización había proporcionado una creciente producción autóctona y la obtención de productos a bajos precios. Nació con ello una nueva idea que se iría extendiendo de manera rápida y por todos los territorios americanos: no era imprescindible la dependencia de España. Los intentos de protección del comercio con América serían una constante en los años sucesivos, pero el desastre de la flota española en Trafalgar

adelante ANH) 1987, p. 69. En 1795 las exportaciones norteamericanas a las colonias españolas supusieron una cuantía de 1.389.219 pesos plata y las importaciones por valor de 1.739.219 pesos plata. Seis años después las primeras habían crecido un quinientos por cien y las segundas un seiscientos treinta y seis por cien.

³⁰⁸García Baquero González, A., *Comercio colonial y guerras revolucionarias: La decadencia económica de Cádiz a raíz de la emancipación americana*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos-CSIC, 1972, p. 144.

en 1805 eliminaría cualquier esperanza de recuperación. La derrota terminaría con la armada española y dejaría a merced de Inglaterra el océano Atlántico, llegando incluso a ser atacados por los ingleses puertos coloniales como los de Buenos Aires o Montevideo, que hasta entonces habían disfrutado de la máxima protección.

La contienda con Inglaterra acarrió otra consecuencia nefasta para la economía española, el exceso de endeudamiento. El descenso de los ingresos tributarios, especialmente los procedentes del comercio y el consumo, y la necesidad de hacer frente a los elevados gastos militares hizo que se dispararan la emisión de los vales reales. Al comienzo de 1797 existían en circulación unos 535 millones de reales en vales. Las emisiones alcanzaron la cifra de 3.150 millones en 1799. Esto provocó la devaluación de los ya emitidos, rebajando su valor en un ochenta por ciento, lo que supuso un gran problema financiero al verse el gobierno en la obligación de tener que admitirlos por su valor nominal. En 1799 se emitió otra tirada por 800 millones, que se depreciaron un treinta por ciento en 1800. Entre 1793 y 1808 la deuda generada con los vales pasó de 535 a 7.194 millones. Las emisiones de vales reales se descontrolaron y fueron superiores a lo que el Estado podía asumir financieramente. De esta manera, en el reinado de Carlos IV la financiación de los vales se efectuó solo con fondos procedentes de los ingresos ordinarios, con extremas dificultades para hacer frente a los intereses generados y sin poder establecer mecanismos con los que obtener recursos para su amortización. Como ejemplos de esta situación sirva señalar tres hechos significativos: el primero que en 1792 se comenzó a destinar, durante un período que duraría ocho años, los excedentes de los Propios y Arbitrios de los

municipios; el segundo fue la exigencia en 1795 a la Iglesia Católica de donativos y anticipos extraordinarios para los gastos de guerra por valor de 36 millones de reales, para lo que se solicitó a Roma autorización para que las rentas de dignidades y beneficios eclesiásticos se aplicaran a la amortización de vales; en tercer lugar, debemos destacar, la creación de un impuesto del quince por ciento sobre el valor de todos los bienes raíces o estables que adquiriese en adelante cualquier mano muerta.

La necesidad urgente de recursos hizo que se adoptara una nueva estrategia que provocó una fuerte oposición de la Iglesia Católica y su desapego progresivo de la política del gobierno de Carlos IV. Fue el inicio del proceso desamortizador mediante las decisiones tomadas en 1798, con varias medidas de mucha importancia, por el ministro Soler³⁰⁹. Autorizó a los poseedores de mayorazgos para enajenar bienes vinculados mediante subasta pública, siempre que impusieran en la Real Hacienda los productos de las ventas; en segundo lugar ordenó la venta del patrimonio de los Colegios Mayores compensando a estas instituciones con el tres por ciento de lo obtenido; autorizó la venta de las posesiones de los jesuitas expulsados en 1767; y en cuarto lugar redactó un proyecto que no se llegó a ejecutar, como fue la desamortización de bienes raíces pertenecientes a instituciones benéficas

³⁰⁹Cayetano Soler y Rabassa, Miguel (1746-1808). En 1775 fue fiscal de la Intendencia de Mallorca, en 1784 magistrado de la Audiencia de Mallorca y asesor del Tribunal Civil de Ibiza y Formentera. En 1798 fue nombrado Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda en el Gobierno de Manuel Godoy. Su principal cometido fue evitar la bancarrota del estado para lo cual impulsó normas de desamortización de bienes eclesiásticos, obligó al pago de un noveno de los diezmos de las diócesis de América y la creación de nuevos tributos sobre el vino. Fue depuesto en 1808 y procesado por malversación de fondos públicos, siendo posteriormente absuelto. Durante la Guerra de la Independencia fue detenido y asesinado al ser identificado como el responsable del impuesto sobre el vino.

dependientes de la iglesia. Todas estas medidas englobaron la que se ha conocido como Desamortización de Godoy. Fue la primera experiencia desamortizadora, y tuvo consecuencias dispares. Por una parte, se consiguió la obtención de recursos necesarios, pero por otra elevó la conflictividad social y la animadversión hacia el gobierno, que se alimentó desde el seno de la Iglesia Católica, en protesta por la situación caótica creada ante la desaparición de las únicas instituciones benéficas que se encargaban de atender a la, cada vez más numerosa, población que estaba en la miseria. Medidas que se completaron en 1805 con la facultad otorgada por Pío VII para enajenar bienes hasta un valor de 215 millones para sufragar gastos de guerra, y otra adoptada en 1807 con una nueva desamortización de bienes eclesiásticos consistente en la venta de la séptima parte de los predios. Herr ha localizado entre 1798 y 1808 un total de 78.428 escrituras notariales³¹⁰, lo que indica la importancia del proceso desamortizador realizado.

Los que hasta ese momento no habían sido influyentes, los nuevos burgueses, sí iban a jugar un papel principal en este proceso desamortizador con la compra de la mayor parte de los bienes. Una joven burguesía comercial, que defendería una nueva configuración jurídica con la eliminación de los privilegios y la implantación de las nuevas ideas de igualdad como garantes del nuevo liberalismo económico emergente. No obstante, todas las medidas que se fueron adoptando lejos de solventar el gran problema estructural de la Hacienda Pública, lo empeoraron. La situación de la

³¹⁰Herr, R., “Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen. Crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV”, en *Moneda y Crédito*, pp. 37-100 y “La vente des propriétés de mainmorte en Espagne”, 1798-1808, en *Annales*, pp. 215-228.

Hacienda antes de la Guerra de la Independencia era desastrosa. Los ingresos ordinarios no alcanzaban los 500 millones de reales, estando los gastos cercanos a los 900 millones, a lo que había que sumar anualmente los intereses y amortizaciones de la deuda por valor de 200 millones. Josep Fontana es de la opinión de que “el endeudamiento irreparable al que había llegado el Estado fue lo que decisivamente contribuyó a llevar a la monarquía absoluta por la senda de su quiebra definitiva”³¹¹. España comenzaba el siglo XIX con la asignatura pendiente de una reforma en profundidad de la hacienda pública, necesaria para remover los obstáculos que habían impedido el desarrollo de la economía y para crear una estructura tributaria, eficiente y facilitadora de los recursos necesarios, que sustituyera a la del Antiguo Régimen, consideraba favorecedora del mantenimiento de privilegios y del no reconocimiento de los derechos ligados al desarrollo económico, que eran especialmente defendidos por la emergente clase burguesa.

El siglo se iniciaba en un contexto económico y financiero muy adverso para España. A las dificultades derivadas del déficit público de carácter permanente y estructural, conjuntamente con el alto endeudamiento externo, principales señas de identidad de la economía financiera y presupuestaria del Estado, había que añadirles la sobreabundancia del crédito y de la circulación fiduciaria, la gran subida de los precios producida durante las guerras y la insuficiencia del presupuesto con el que

³¹¹Fontana, J., *La quiebra de la monarquía absoluta*, p.108.

atender a los gastos³¹². Esta complejísima realidad se agravaría definitivamente en España por la pérdida paulatina de la mayor parte de las colonias americanas a lo largo del primer cuarto del siglo XIX, lo que provocó que dejaran de obtenerse importantísimos recursos de los que se nutría la economía española y que, habían posibilitado, hasta la fecha, ir superando, no sin obstáculos, las sucesivas crisis en las que ésta se había encontrado. Las limitaciones para la comercialización de las manufacturas derivaron en numerosas quiebras de talleres y fábricas, en un aumento de los precios y en la consiguiente disminución de los ingresos tributarios. La inflación acarreó terribles consecuencias, tanto por la subida de las rentas que debían satisfacer los jornaleros, como por la fuerte inflación, con el consiguiente encarecimiento de los productos, lo que perjudicó no sólo a estos últimos, sino a toda la sociedad. Una solución hubiese sido aumentar los ingresos del Estado mediante la reforma fiscal, pero esta medida tropezaba en España con la permanente oposición de la Corona, que se negaba a aceptar una reforma que se sustentara en la eliminación de los privilegios y las exenciones de los que disfrutaban la nobleza y el clero. Los diferentes gobiernos habían optado hasta entonces por mantener el sistema de tributación tradicional con pequeños cambios, y ante la falta de recursos suficientes, por la emisión de vales reales y por acudir al endeudamiento exterior para hacer frente al déficit estructural de la hacienda española. A pesar de estos esfuerzos, estas acciones no resolvieron la escasez de recursos y si favorecieron la generación de una gran desconfianza por parte de los tenedores de vales reales al comprobar las

³¹²Sánchez Mantero, R., *Fernando VII, un reinado polémico*, p. 122.

dificultades en su convertibilidad, lo que a su vez aceleró el proceso inflacionario. Sirva, como ejemplo, que la curva de precios en España alcanzó su punto máximo en 1812, año en el que el índice, con base 100, llegó a alcanzar un valor del 212.

A partir de 1812, la principal característica económica fue la de una constante depresión, debido, principalmente, a las consecuencias de la guerra de la Independencia y a la pérdida de las colonias americanas. Paralelamente, se invirtió la tendencia y se produjo una caída permanente de los precios, con impedimentos en el tráfico exterior comercial, con la agricultura maltrecha tras las catástrofes acaecidas a comienzos de siglo, con una falta de atención a los cultivos a causa de la guerra y con la industria en declive por la pérdida de los mercados americanos. A esta dramática realidad había que añadir los altos índices de contrabando existentes y la corrupción funcional en aumento. El nuevo siglo comenzaba, pues, con graves problemas para España, que no harían otra cosa que empeorar en los años sucesivos tras los reiterados fracasos de las diferentes reformas económicas, políticas y fiscales.

PARTE 2

LAS PRIMERAS REFORMAS LIBERALES

CAPÍTULO V.

EL PRIMER INTENTO LIBERAL DE REFORMA. LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

El 27 de octubre de 1807 se firmaba en Fontainebleau, el Tratado por el que España se comprometía a aportar apoyo logístico a Francia para que sus tropas pudieran cruzar el territorio español para invadir Portugal. La entrada de las tropas imperiales se produjo el 18 de octubre de 1807, llegando a territorio luso el 20 de noviembre. Sin embargo, el ejército francés no se limitó a la invasión de Portugal, si no que ocuparon España con el fin de derrocar a Carlos IV y a la dinastía borbónica. A partir de ese momento se produjeron numerosos episodios de resistencia por la población, que vinieron a complicar la realidad de la política española, ya de por si muy inestable, con episodios como el Proceso de El Escorial³¹³, el Motín de Aranjuez³¹⁴ y la subida al trono de Fernando VII.

³¹³El Proceso de El Escorial o Conspiración del Escorial fue el intento de golpe de Estado en 1807 dirigido por el príncipe Fernando contra su padre Carlos IV. Tras la conjura se abrió un proceso en el que Fernando delataría a sus cómplices. A pesar de ello, y debido a los apoyos con los que contaron los conspiradores, todos fueron declarados inocentes.

³¹⁴Después de la firma en Fontainebleau y con la entrada de las tropas francesas en España, la familia real se refugió en Aranjuez, estableciéndose la previsión, si era necesario, de su salida hacia América. El 17 de marzo de 1808, se extendió el rumor del viaje de los reyes y el palacio real fue asaltado, sucesos instigados por nobles cercanos al príncipe Fernando. Con la destitución de Manuel Godoy, valido del rey, se produjo la abdicación de Carlos IV en su hijo Fernando.

Estos sucesos provocaron el levantamiento contra las tropas francesas que partió de una serie de revueltas espontáneas de las clases populares y de las autoridades locales, extendiéndose rápidamente por gran parte del país. Las primeras se producen en las localidades de Burgos y León, propagándose la insurrección por el resto del país, tras el levantamiento en Madrid, el 2 de mayo de 1808 y una vez que se conocieron las abdicaciones de Bayona de los días 5 y 9 de mayo³¹⁵.

Con la invasión napoleónica, la resistencia a la misma y el avance de nuevos principios jurídicos y económicos se iniciaron una serie de cambios fundamentales en las formas políticas, en la organización social y en el funcionamiento de la economía en España. Se comenzó a cuestionar la concepción de la monarquía unitaria y absoluta y la aceptación de que el rey constituyera el poder en el que residía la soberanía, concentrando los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Se introdujeron y extendieron rápidamente las nuevas ideas de separación de poderes de Montesquieu, por las que se establecía la diferenciación entre quienes elaboraban las leyes, quienes las hacían ejecutar y quienes velaban por su cumplimiento. La división entre poder legislativo, ejecutivo y judicial fundamentaban las bases de un nuevo sistema político, en el que el poder del monarca se limitaba y controlaba. Esta nueva visión política defendía la desaparición de los privilegios, tanto en el plano legal

³¹⁵El 5 de mayo de 1808, en la ciudad francesa de Bayona, se firmaban las abdicaciones sucesivas de Carlos IV y Fernando VII en Napoleón Bonaparte que a continuación cedería los derechos monárquicos a su hermano, que pasaría a reinar en España con el nombre de José I Bonaparte.

como en el fiscal, que hasta entonces habían venido disfrutando la nobleza y el clero. Los principios de igualdad y libertad se configuraban como los fundamentos de la nueva sociedad, avanzando en la lucha contra la sociedad estamental y en la definición de la nueva estructura social en clases.

En el ámbito económico se produjo una ruptura con las fórmulas tradicionales, imponiéndose paulatinamente la libertad en la producción, en el comercio y en las relaciones laborales. La clase social emergente, la burguesía, consiguió la liberalización de la economía y la aprobación de una serie de leyes tendentes a la eliminación de las trabas que habían impedido el desarrollo de las actividades económicas. Adquirieron enorme importancia los procesos de desamortización de bienes eclesiásticos, la protección de la propiedad privada y la necesidad urgente de reformas en la hacienda pública para mejorar la administración, facilitar la introducción del principio de igualdad en la aplicación del tributo y el de legalidad con la finalidad de eliminar la arbitrariedad de los poderes públicos. Se iniciaba la transición de una economía de tipo feudal a una economía proto-capitalista, en la que prevalecía la idea de libertad individual y de la propiedad privada frente a la del Estado protector absolutista.

El devenir de la Guerra y el vacío de poder originado como consecuencia de la salida del rey desencadenaron en la España no controlada por Napoleón un proceso, que desembocó en la configuración de unas instituciones nuevas sustentadas sobre los emergentes principios liberales. La ausencia del monarca hizo que se constituyeran

diferentes Juntas en las provincias españolas, para el ejercicio de los poderes ejecutivos y legislativos. Tras la abdicación de Fernando VII, el 27 de mayo de 1808, se creó en Sevilla la Junta Suprema de España e Indias³¹⁶, con el objetivo de dirigir al país coordinando las juntas locales. La declaración formal de guerra contra Francia se dictó el 6 de junio, unos días después las abdicaciones de Bayona eran declaradas nulas por el Consejo de Castilla y en Aranjuez, el 25 de septiembre, empezaba su andadura la Junta Suprema Central Gubernativa³¹⁷. Estaba presidida por el Conde de Floridablanca e integrada por treinta y cinco miembros. Mantendría sus funciones hasta la creación del Consejo de Regencia de España e Indias³¹⁸ el 30 de enero de 1810.

³¹⁶La Junta Central Suprema de España e Indias fue constituida el 27 de mayo de 1808 y disuelta el 31 de enero de 1810. Integrada por representantes de las juntas provinciales las cuales habían sido formadas como respuesta al vacío generado tras la abdicación real y la desaparición del gobierno. En ella se acumularon los poderes legislativo y ejecutivo. Se formó en Sevilla, ciudad que se constituyó en su sede central. Su papel fue fundamental en la comunicación con Inglaterra y las colonias americanas y en la organización de la resistencia militar, especialmente en el sur de España. Se disolvió en 1819, pasando a denominarse Consejo de Referencia de España e Indias.

³¹⁷La Junta se encargó de dirigir la política del reino y de reorganizar el ejército para combatir al invasor. Para ello, fijó los tributos de guerra y creó el denominado Ejército de la Mancha y firmó el Tratado de alianza con Inglaterra el 14 de enero de 1809. Por primera vez se repartió la soberanía con los territorios americanos otorgándoles representación en la Junta. La Junta se encargó de la elaboración de un Real Decreto de 22 de mayo de 1809 por el que se producía una “convocatoria de la Cortes y la elaboración constitucional”, junto con un pequeño manifiesto en el que se declaraban las intenciones de elaborar el primer texto constitucional en España. El Decreto propuso la celebración de la asamblea constituyente para el año 1810 para lo cual se creó una Comisión de Cortes presidida por Jovellanos con el fin de preparar la reunión de Cortes. El 30 de enero de 1810, se disolvió y dio paso al Consejo de Regencia de España e Indias, que fue el que finalmente organizaría la reunión de las Cortes.

³¹⁸El Consejo de Regencia de España e Indias empezó su labor el 31 de enero de 1810 y se le atribuyó la misma autoridad que al monarca. La sede se estableció en Cádiz, al tenerse que desplazar hasta allí la Junta Suprema tras la derrota de Ocaña. Estuvo compuesto por seis miembros, uno de ellos representante de las colonias americanas: el general Castaños, los consejeros de Estado Francisco Saavedra y Antonio de Escaño, el obispo de Orense, Pedro de Quevedo y Quintano, y Esteban Fernández de León, por las posesiones de América, quien fue sustituido por Miguel de Lardizábal y Uribe, al no haber nacido el primero en América. Su principal misión fue organizar las Cortes Constituyentes, las cuales quedaron constituidas el 24 de septiembre de 1810 en la Real Isla de León.

Entre los miembros de la Junta se había extendido la idea de reunir a las Cortes para que se pudieran coordinar las acciones de guerra y las posibles reformas que se deberían acometer en el país. A pesar de la mayoritaria opinión, la Regencia no fue partidaria, en un primer momento, de esta convocatoria, cambiando de opinión después de conocer la presión que estaba llegando desde los diferentes territorios del Estado. La decisión que se adoptó fue que las cortes fueran unicamerales y elegidas por sufragio indirecto y censitario, reservado a aquellos que tuvieran un determinado nivel de renta. La primera reunión se produce el 24 de septiembre de 1810 en la Isla de León, en Cádiz. Se iniciaba un proceso nuevo en España, repleto de discusiones y debates que dieron como resultado la primera constitución española en 1812, base de reformas políticas y sociales fundamentadas en los nuevos postulados liberales en la transición del Antiguo Régimen al Estado Liberal.

5.1. La Hacienda durante la guerra de la Independencia

Durante el extenso conflicto de la guerra de la Independencia, entre los años de 1808 y 1814, se fortaleció la creencia en la necesidad de reforma en profundidad de las estructuras del Estado y de una configuración diferente de la Hacienda Pública. Las iniciativas de liberalización de la economía, eliminando gremios y monopolios comerciales, acentuó la exigencia de cambios que permitieran las reformas sociales tendentes a la configuración de un nuevo ordenamiento jurídico que sustituyera al del Antiguo Régimen y eliminara los privilegios que habían venido siendo disfrutados por la nobleza y el clero. En este orden de cosas, el ordenamiento tributario tradicional no satisfacía las nuevas pretensiones sociales y económicas y fue por lo que se extendió, entre los intelectuales de la época, la idea de emprender, de manera urgente, su reforma integral sobre la base de tres premisas fundamentales: la creación de una estructura administrativa que garantizara una eficaz gestión tributaria, un nuevo reparto en la carga tributaria sobre la base de la proporcionalidad fiscal y una transformación del presupuesto del Estado tanto en sus ingresos como en la racionalización del gasto.

A lo largo del siglo XVIII se comprobó como la vieja estructura tributaria era insuficiente para satisfacer los gastos del Estado, lo que motivó varios intentos fallidos de reformas, que a su vez condujeron a una gran dependencia del endeudamiento, tanto interno como externo. Comenzado el siglo XIX, los postulados y los intentos de cambio se vieron afectados de manera determinante por la necesidad

imperiosa de la obtención de recursos para hacer frente a los gastos de la larga contienda bélica contra las tropas napoleónicas, produciéndose una vinculación con la idea de que sin éstos peligraba la supervivencia del propio Estado, para lo cual era apremiante la implantación de un nuevo orden tributario. La nueva sociedad reclamaba una transformación radical en los principios de la fiscalidad vigente sustentados sobre la racionalidad, las ideas económico-liberales y las nuevas formas de tributación que garantizaran la igualdad ante el impuesto. Es por todo ello que las ideas de la tributación directa y la eliminación de los privilegios fiscales comenzaron a considerarse como los mejores fundamentos de la nueva fiscalidad. En realidad, lo que subyacía era una concepción diferente del Estado y una propuesta distinta de entender la Hacienda en la transición entre dos modelos de sociedad. Surgió la contraposición entre una práctica administrativa racional, que intentó devolver la confianza a la actividad gubernamental, y la que había arruinado al país con un exceso de gasto y endeudamiento público y un claro fracaso en la obtención de ingresos, tanto por las fallidas reformas tributarias como por la permisividad ante el fraude y el mantenimiento de los privilegios. La mala distribución de los recursos públicos, el despilfarro, la arbitrariedad y el déficit crónico fueron elementos que se tomaron como objetivos a combatir y erradicar. Para acometer estos nuevos retos se consideró imprescindible un aparato administrativo eficaz y un sistema tributario garante de la obtención de recursos suficientes para afrontar, no solo los gastos, sino el sustento con ingresos para las reformas necesarias en el Estado.

Eran cada vez más los que opinaban que se debían afrontar reformas sustanciales para poder garantizar recursos suficientes y eliminar la dependencia excesiva de los ingresos extraordinarios. Para ello no solo era necesario modificar la tributación tradicional, sino que se consideraba fundamental una nueva forma de gestión de los recursos públicos sobre la base de novedosas ideas alejadas de la concepción del Antiguo Régimen. Postulados que inspirarían posteriormente la normativa derivada de la Constitución de 1812 y que serían la base del nuevo ordenamiento jurídico. Fueron tres los denominadores comunes en las propuestas imperantes en la época: el primero de ellos fue la necesidad de un aparato administrativo más simple, eficaz y de fácil control. Para ello se anhelaba la idea, ya discutida durante el siglo XVIII, de la figura de la Única Contribución, capaz de conseguir eliminar la diversidad de rentas y la mala administración que había sido una de las causas que había conducido hacia la caótica situación financiera y presupuestaria del país. Se produjo un constante ataque a las rentas provinciales, a las estancadas y a las rentas de aduanas, extendiéndose la defensa de los principios tributarios de imposición directa y proporcional.

El segundo denominador fue la consecución del principio de legalidad que eliminara la arbitrariedad de la administración y el fraude que de la misma se derivaba. Era necesario de que los ciudadanos aprobaran los tributos que debían pagar al Estado, para lo cual el poder público tenía que ejercerse acorde a la ley vigente y no a la voluntad de ninguna persona, tampoco a la del rey. Si en el Estado se atenía a dicho principio las actuaciones de sus gobernantes estarían sometidas al imperio de la ley

garantizando con ello la seguridad jurídica que las actuaciones de los poderes públicos requerían.

El tercero de los denominadores fue el principio de igualdad en la contribución de los ciudadanos a las arcas del Estado, eliminando con ello los privilegios personales, que hasta el momento disfrutaban tanto la nobleza como el clero, y los provinciales, que eran un ataque permanente a los principios de justicia tributaria. Todos deberían tributar en función de sus capacidades lo que supondría un elemento fundamental para la configuración de un ordenamiento jurídico seguro. El privilegio solo transfería la carga tributaria hacía el resto de la sociedad, lo que implicaba un agravio permanente.

En cuanto a la necesidad de una nueva administración tributaria, fue casi unánime la opinión de la época sobre los problemas y defectos del ineficaz aparato administrativo, no solo derivados de la mala gestión fiscal o de problemas puntuales sino, principalmente, de situaciones estructurales arrastradas a lo largo de toda la etapa borbónica. La crítica se produjo desde un posicionamiento estructural, afrontando diferentes problemáticas. La primera fue relativa al gran número de empleados públicos y las complicaciones dimanadas de las corruptelas imperantes, suscitando una acusación generalizada contra los recaudadores y administradores de rentas desde el siglo anterior. Es por ello que la propuesta sobre ordenación y regeneración administrativa de la Hacienda comenzó a cobrar mucha importancia, a la vez que se pretendió afrontar procesos de cambio que dieran una mayor

simplicidad y generaran un menor coste. Se había producido una pérdida de confianza en la Corona como administradora de la Hacienda Pública, tras las múltiples reformas fallidas y ante la incapacidad de generar recursos suficientes para afrontar los crecientes gastos.

La segunda problemática se produjo al comenzar a establecerse la distinción y la separación entre las rentas del Rey y las del Estado, a lo que contribuyó de manera decisiva el surgimiento de la idea de Nación, que se fue escindiendo de la forma política de gobierno, como acertadamente apunta Lasarte³¹⁹. Empezó a considerarse que era necesario someter a control los gastos reales y salvaguardar los derechos de la Nación. El cambio fue esencial, al contraponer la defensa de los intereses nacionales a la vieja idea de la concepción patrimonial del Estado por parte de la Monarquía. Esto fortaleció la creencia, cada vez más extendida, en la necesidad de ajustar los gastos reales a las previsiones presupuestarias, llegando, incluso, a plantearse una renta limitada y controlada para el Rey.

La idea de Nación implicó que se debía conocer el origen y el destino de los caudales públicos y someter a consideración y a examen general, por parte de los ciudadanos, de los ingresos y gastos. No sólo era preciso establecer la ordenación de la administración tributaria, sino que surgía la necesidad de rendir cuentas ante decisiones sobre ingresos y gastos previamente adoptados. Además, la reclamación de

³¹⁹Lasarte Álvarez, J., *Economía y Hacienda al final del Antiguo Régimen. Dos estudios*, Madrid, IEF, 1976, p. 179.

la rendición de cuentas supuso un paso previo al establecimiento de una articulación sistemática de los ingresos y gastos en lo que hoy se conoce como presupuestos. Se pretendió eliminar la arbitrariedad de la administración, especialmente de la corona, en la utilización de los recursos públicos, para lo que se extendió la idea de la elaboración de presupuestos anuales, que proporcionaran seguridad jurídica y garantizaran el cumplimiento de los fines perseguidos en la legislación.

Derivada de los anteriores, se afronta otro problema que provocó una gran discusión pública como fue el cuestionamiento del Sistema vigente de Rentas. Se produjo una crítica generalizada a las Rentas provinciales que tenían preeminencia en Castilla y a las que se las consideraba como uno de los factores culpables de la falta de desarrollo económico en España, por ser contrarias a la libertad de comercio, a la vez que se las acusaba de desigualdad en su aplicación, lo que generaba injusticias ante la implementación del impuesto. En la búsqueda de figuras más equitativas fiscalmente, se estudiaron propuestas tributarias en torno a la Contribución Equivalente del reino de Aragón, en sus diferentes manifestaciones: rala, talla, equivalente y catastro. Se analizaron como referentes tributarios para la configuración de una contribución única con la que comenzar a utilizar criterios fiscales sustentados en la capacidad tributaria de los sujetos pasivos, que supusiera menores costes en su administración y que fuera más justa en su aplicación, por tener en cuenta la riqueza de los contribuyentes.

La repulsa del viejo orden tributario también se centró en las rentas estancadas como consecuencia de su nefasta gestión del fraude y del contrabando que siempre las rodeó. Estancos que favorecieron exclusivamente a la corona y que fueron en contra de la idea económica liberal y de la iniciativa privada, la cual tenía un claro interés en hacerse con el comercio de estos estancos, especialmente del tabaco, por los grandes beneficios que podían proporcionar, siendo menor el interés derivado de las otras rentas estancadas: papel sellado, correos, salinas y loterías.

Otro gran debate público se originó con las rentas de aduanas, primordialmente en el rechazo de las denominadas aduanas interiores, que obstaculizaban el comercio interno e impedían la creación de un espacio comercial español competitivo con los emergentes europeos. En cuanto a los registros exteriores las opiniones se dividieron entre quienes abogaron por la liberalización, que en esos momentos se propugnaba desde Inglaterra, en una clara defensa de sus intereses comerciales, y entre quienes prefirieron establecer un sistema aduanero que protegiera los intereses comerciales españoles hasta conseguir un desarrollo más importante de la competitividad de los productos nacionales. Suponían dos visiones enfrentadas, las nuevas ideas del liberalismo económico emergente en Europa y las viejas del mercantilismo imperante en España. En todo caso, existía unanimidad respecto a la necesidad de reforma del sistema de aduanas, no solo por los obstáculos interiores, sino principalmente por las corruptelas del servicio, que había permitido un contrabando de unas dimensiones asombrosas. Necesitaba de una reforma en profundidad que posibilitara más eficacia, la eliminación del fraude y la obtención de cuantiosos recursos necesarios para el

erario público. Fueron muy extendidas las ideas de aquellos que defendieron el mantenimiento de las fronteras exteriores, la eliminación de las interiores y su nuevo establecimiento en función de los intereses de la nación³²⁰.

El principio de legalidad se incorpora al ordenamiento jurídico tributario, así, solo mediante una norma con carácter de ley se podían determinar los elementos que conformaban la obligación tributaria: hecho imponible y sistema para determinarlo, obligados fiscales, la fecha del pago, las exenciones, las infracciones y sanciones y los órganos encargados de la gestión y recaudación de los tributos. Se generalizó la idea de rendir cuentas, básica en la concepción de la Hacienda del Estado liberal, y que posteriormente sería sancionada por los cambios legislativos que acompañaron a los procesos de codificación que se produjeron a lo largo del siglo XIX. Fue una consecuencia fundamental de la rendición de cuentas la necesidad de que los ciudadanos aprobaran los tributos que iban a tener que pagar al Estado, introduciéndose con ello el principio de legalidad tributaria. Tal y como señala Lasarte³²¹, “la idea de obligación de los reyes respecto a las competencias tributarias de las cortes tradicionales ya se contemplaba en la Nueva Recopilación”³²², cuando se

³²⁰Muñoz Pérez, J., “Mapa aduanero del siglo XVIII”, en *Estudios Geográficos*, 61 (1955), pp. 747-797. Se hace un análisis y se establece un mapa de las aduanas interiores existentes en España en el siglo XVIII.

³²¹Lasarte Álvarez, J., *Economía y Hacienda al final del Antiguo Régimen. Dos estudios*, pp. 186-187.

³²²El cuerpo legal de la Nueva Recopilación fue sancionado el 14 de marzo de 1567 por Felipe II. Su base eran las recopilaciones anteriores: Ordenamiento de Alcalá de 1348, el Ordenamiento de Montalvo de 1484 y las Leyes de Toro de 1505. Tenía vigencia en los territorios de la Corona de Castilla o de derecho común, mientras que en la Corona de Aragón y en los territorios forales se mantenía su propia legislación. La Nueva Recopilación sería refundida y ampliada en 1805 con la Novísima Recopilación.

refería a las funciones de las Cortes en relación con la legalidad tributaria. En la Ley 1ª del libro VI, título VII, se contenía un mandato expreso de que el establecimiento de los tributos debía ser otorgado en cortes: “Los Reyes nuestros progenitores establecieron por Leyes y Ordenanzas hechas en Cortes, que no se echasen ni repartiesen ningunos pechos, servicios, pedidos, ni monedas, ni otros tributos nuevos, especial ni generalmente en todos nuestros Reinos, sin que primeramente sean llamados a Cortes Procuradores de todas las Ciudades y Villas de nuestros Reinos y sean otorgados por los dichos Procuradores que a las Cortes vinieren”³²³. La Ley 2ª establecía la necesidad de la reunión de las cortes para proporcionar consejo al rey: “Porque los hechos arduos de nuestros Reinos es necesario consejo de nuestros súbditos y naturales, especialmente de los procuradores de las nuestras ciudades, Villas y Lugares de los nuestros reinos; por ende, ordenamos y mandamos que sobre tales hechos grandes y arduos hayan de ayuntar Cortes, y se haga con consejo de los tres Estados de nuestros Reinos, según que lo hicieron los Reyes nuestros progenitores”³²⁴. Ambas referencias, tanto de la ley 1ª como de la ley 2ª, fueron obviadas por la Novísima Recopilación y no las codificó³²⁵. Era clara la defensa de la legalidad tributaria, que sí había sido un referente en las Cortes tradicionales en

³²³*Nueva Recopilación de las Leyes del Reino*, libro VI, título VII, ley 1ª, edición facsímil, Madrid, Lex Nova, 1982.

³²⁴*Nueva Recopilación de las Leyes del Reino*, libro VI, título VII, ley 2ª, edición facsímil, Madrid, Lex Nova, 1982.

³²⁵Un estudio más detallado de las omisiones de la Novísima Recopilación se contenía en la famosa obra de Francisco Martínez Marina, *Juicio Crítico de la Novísima Recopilación*, Madrid, en el año 1820, Imprenta de don Fermín Villalpando, donde se dedica un capítulo completo a las leyes omitidas por el compilador De la Reguera Valdelomar. En este estudio ya advierte de la desaparición de estas dos leyes en las páginas 270 y 271.

España hasta el periodo ilustrado y en el proceso de compilación llevado a cabo en el reinado de Carlos IV. El hecho de no incluirlas en la Novísima Recopilación tendría el objetivo de fortalecer el poder absoluto del monarca.

Fueron muchos los que a comienzos de siglo comenzaron a recordar y reivindicar el control tributario que existía en las Cortes antiguas, intentando trasladarla a la nueva concepción política del nuevo Estado como garantía de seguridad jurídica, de eliminación de arbitrariedades estatales y del establecimiento de controles al poder del Estado. Además, con el principio de legalidad se conseguiría la predeterminación del tributo con el que establecer una *lex praevia et certa*, señalando los elementos de la obligación fiscal (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tipo impositivo). Sustentada en la idea de representación popular, se conseguiría la seguridad jurídica por la cual la creación o modificación de los tributos se realizaría mediante aprobación en las Cortes, garantizando, de esa manera, los derechos y las obligaciones fiscales de los contribuyentes y eliminando la arbitrariedad y discrecionalidad que había predominado hasta entonces. Todo ello permitiría hacer un diseño y una coordinación de la política fiscal del Estado, que hasta entonces había sido caótica y con unos resultados muy negativos para el desarrollo social y económico del país. El principio de legalidad encontró un sólido fundamento en la tendencia hacia la unidad económica, necesaria para las nuevas pretensiones de la clase emergente burguesa y las jóvenes ideas del liberalismo político y económico.

En cuanto al principio de igualdad, comenzó a defenderse sobre el fundamento de que todos los ciudadanos eran iguales ante la ley y su correspondiente aplicación, por lo que en el ámbito tributario se relacionaba íntimamente con el principio de generalidad, en donde todos debían tributar conforme a su capacidad contributiva, con igualdad ante la justicia y en la aplicación de la ley. Estos principios posibilitarían que nadie estuviera por encima de la ley, generalizándose con ello la crítica hacia los privilegios disfrutados por la nobleza y el clero y su no participación en las cargas fiscales del Estado. El debate sobre el reparto de la carga tributaria se acentuó con las necesidades económicas derivadas de la guerra. El tesoro estaba sin recursos, el crédito y la deuda pública estaban desprestigiados, el comercio con América no pasaba por su mejor momento, el sistema fiscal era complejo e ineficiente con unos bajos rendimientos, el fraude y el contrabando hacían estragos en las finanzas públicas y se consideraban lacerantes los muchos privilegios que eximen del pago de los impuestos a las rentas más altas en manos del clero y la nobleza. El esfuerzo económico que soportaban, principalmente, los consumidores y agricultores, debido a la extendida imposición indirecta, generaron una situación compleja y de gran tensión social. La idea de que cada cual debía contribuir en función de sus bienes, se extendió rápidamente, siendo ésta a la que más horas se dedicaría en las sesiones de las Cortes de Cádiz con la pretensión de que fuera uno de los fundamentos principales de la nueva tributación.

Cada vez eran menos los que consideraban que se podía salir de la difícil situación financiera y presupuestaria sin hacer reformas profundas en el sistema, que

produjeran verdaderos cambios estructurales del mismo. El debate se trasladó en cuatro direcciones: la discusión sobre figuras impositivas nuevas que sustituyera al viejo sistema de rentas, la contribución de la nobleza a las cargas generales, la participación fiscal de la Iglesia Católica y la desamortización de los bienes muebles eclesiásticos. Al mismo tiempo, la idea de ciudadano comenzó a generalizarse frente a la concepción estamental de la sociedad del Antiguo Régimen. Esto derivó en el desarrollo del principio de igualdad, reforzando la idea de que cada ciudadano debía pagar al fisco en función de sus haberes, lo que a su vez implicaba tener que revisar todo el sistema de rentas, en el que predominaba la imposición indirecta sobre el consumo y en el que tributaban, principalmente los comerciantes, los agricultores y las clases populares. Se generó una creciente oposición a que hubiera ciudadanos que no contribuyeran, clero y nobleza, cuando lo que se estaba haciendo era conseguir recursos, entre otras cosas, para defenderse frente a la invasión francesa, que ponía en riesgo el patrimonio de todos. No aceptaba que fueran solo unos pocos los que sufragasen los costes de una guerra con la que se intentaba defender al conjunto de la población, sin distinción de privilegios.

Otra de las consideraciones que fueron objeto de constantes discusiones fue la de que con los bienes de la Iglesia se podrían solventar gran parte de las dificultades que en ese momento estaba teniendo las arcas públicas. El debate no solamente consistió en la posible desamortización de los bienes del clero, sino que además se recuperó con fuerza la idea de limitar la capacidad de recaudación que tenía la Iglesia con el cobro de tributos propios, principalmente el diezmo, que lastraba la economía de los

agricultores y ganaderos, y que impedía la obtención de importantes tributos al Estado, debido a la doble tributación que soportaban los sujetos pasivos y que reducía la capacidad de acción de la hacienda pública. La polémica sobre la desamortización se agudizó después del fracaso de las acciones desamortizadoras llevadas a efecto en el proceso comenzado en 1798 por Carlos IV y su Ministro de Hacienda, Cayetano Soler³²⁶, y el realizado en 1807 por Manuel Godoy. Las opiniones se polarizaron entre quienes quisieron que se produjese una ocupación y venta de los bienes eclesiásticos y quienes optaron por la idea de mantenerlos en la propiedad de la Iglesia católica, pero sometiéndolos a tributación.

Sobre la base de estos principios y con estas pretensiones se iniciaron diferentes acciones para la mejora de la tributación y la hacienda pública, todas ellas condicionadas por el estado de guerra y la necesidad imperiosa de recursos con los que sufragar el conflicto bélico. Es por todo ello que las primeras decisiones derivaron de la consulta que, en pleno enfrentamiento armado, realizó la Junta Suprema Central, y que se conoció como la Consulta al país de 1809. En las respuestas fueron muchas las aportaciones procedentes de todos los rincones del país, referentes a los cambios necesarios en la tributación y en la administración de la hacienda pública con el fin de conseguir más ingresos y ser más eficaces en la administración de los mismos, tanto en su obtención como en su gasto posterior.

³²⁶Herr, R., “Hacia el derrumbe del Antiguo Régimen. Crisis fiscal y desamortización bajo Carlos IV”, pp. 37-100 y “La vente des propriétés de mainmorte en Espagne”, pp. 215-228.

5.1.1 La Consulta al país de 1809

En 1808 se constituyó la Junta Suprema Central, estando compuesta por representantes de las Juntas que se habían formado en las provincias, acumulando durante la invasión francesa los poderes ejecutivo y legislativo. Se encargaría de gobernar el país y de dirigir la guerra y de cubrir el vacío político y administrativo que habían dejado la marcha del rey y la desaparición de la estructura gubernamental del Estado. La Junta Central fue consciente desde un primer momento de la necesidad de reformas estructurales que facilitaran una administración más eficaz y recursos suficientes para hacer frente a los gastos de guerra, como también del malestar generalizado derivado de la desigual participación en el esfuerzo para sufragar los gastos militares que solo algunos realizaban. Es por ello que, ante las presiones del momento y siendo congruente con su propia ideología liberal y democrática³²⁷, decidió en 1809 hacer una Consulta al país, realizada en virtud del Decreto de 22 de mayo de 1809³²⁸, sobre los asuntos que consideró más trascendentes para el gobierno de la Nación, que podrían facilitar la búsqueda de soluciones a la complicada situación. Entre los más importantes que la Junta incluyó en la consulta se encontraban los relativos a la reforma de la Hacienda Pública³²⁹. Se era consciente de

³²⁷ Martínez de Montaos, R., *El pensamiento hacendístico liberal en las Cortes de Cádiz*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, IEF, 1999, p. 26.

³²⁸ *Decreto sobre restablecimiento y convocatoria de Cortes expedido por la Junta Suprema gubernativa del Reino. Consulta al País realizada en España*. Junta Suprema Central (1808-1810). Realizada en virtud del Decreto de 22 de mayo de 1809. Publicada en la Gaceta del Gobierno de 5 de junio de 1809.

³²⁹ En el expositivo tercero del decreto se establecida lo siguiente: “Que además de este punto, que por su urgencia llama el primer cuidado, extienda la Junta sus investigaciones a los objetos siguientes,

que la idea modernizadora del nuevo estado liberal chocaba frontalmente con la escasez de recursos y con la ausencia de igualdad en el reparto de la carga tributaria y en una Hacienda falta de los medios necesarios para afrontar los nuevos retos.

En la mayoría de las opiniones aportadas había dos denominadores comunes, el primero era la idea de construir un sistema fiscal íntimamente ligado al desarrollo económico, lo que exigía como requisito indispensable establecer la necesaria libertad de circulación del comercio interior. En concreto, se proponía el establecimiento de aduanas en fronteras y puertos, la supresión de las existentes en el interior del reino y la reforma de su sistema de recaudación para hacerlo más eficaz y acabar con ello con el contrabando y el fraude. El segundo denominador se localizaba en el otro gran número de respuestas que plantearon la eliminación de las rentas provinciales, es decir, alcabalas, millones, y demás tributos, que por su desigual reparto habían obstaculizado el crecimiento³³⁰. Eran muchas las opiniones que de manera unánime culpaban de la caótica situación de la Hacienda Pública al sistema tributario de la monarquía absoluta y eran pocos los que confiaban en salir de la crisis sin reformas sustanciales de la Hacienda Pública o sin acudir a ingresos extraordinarios.

para irlos proponiendo sucesivamente a la Nación junta en Cortes: - Medios y recursos para sostener la santa guerra en que, con la mayor justicia, se halla empeñada la Nación, hasta conseguir el glorioso fin que se ha propuesto; -Medios de asegurar la observancia de las leyes fundamentales del Reino; - Medios de mejorar nuestra legislación, desterrando los abusos introducidos y facilitando su perfección; -Recaudación, administración y distribución de las rentas del Estado; - Reformas necesarias en el sistema de instrucción y educación pública; -Modo de arreglar y sostener un ejército permanente en tiempo de paz y de guerra, conformándose con las obligaciones y rentas del Estado; - Modo de conservar una marina proporcionada a las mismas;-Parte que deban tener las Américas en las Juntas de Cortes”.

³³⁰Lasarte Álvarez, J., *Economía y Hacienda al final del Antiguo Régimen*, pp. 220-222.

También cobraron especial importancia las respuestas dirigidas hacia el establecimiento de una eficiente economía de los gastos, con un control efectivo de las inversiones, que profundizara en una reforma de la administración, necesaria para evitar corruptelas, y que revisara los privilegios y propiciara el saneamiento del crédito público. Es por ello que, dentro de las muchas de las respuestas también se cuestionó el sistema de estancos al que casi todos, al igual que ocurría con las aduanas, relacionaban con el fraude y el contrabando, claros ejemplos que la mayoría identificaba como signos de una enferma administración tributaria.

Comenzó a generalizarse la idea de tributación en función de la riqueza de cada contribuyente, cobrando fuerza la idea de una Única Contribución. La idealización de la experiencia tributaria de los territorios del reino de Aragón se extendió con rapidez sobre el fundamento de la tributación general en función de la capacidad tributaria de los obligados. Se recuperó para el debate gran parte de las ideas que habían nutrido el ensayo renovador, intentado sin éxito en el siglo anterior por el Marqués de la Ensenada. Surgió con energía la idea de la implantación de una fórmula fiscal semejante al denominado “catastro o equivalente” con la que simplificar las figuras tributarias y garantizar la contribución de todos según su capacidad económica. Las propuestas de exigir a los ciudadanos en función de sus haberes y de disponer de los bienes de la Iglesia fueron una constante entre los que respondieron a la consulta, desprendiéndose de ello una nueva concepción de organización de la carga tributaria sobre los postulados de la generalidad y la igualdad. Ello implicó también, que se defendiera la eliminación de los privilegios entre la nobleza y el clero para que

también contribuyeran en momentos de tanta dificultad cuando la nación y el bienestar de todos estaban en peligro. En cuanto a la Iglesia, hay quienes opinaron, incluso, sobre la posible confiscación de sus bienes, pero fueron más los que prefirieron hablar de tributación en función de sus posesiones, eliminando los privilegios fiscales de los que hasta la fecha había disfrutado. La generalidad de quienes contestaron fue muy consciente de que gran parte del clero se resistiría a perder su estatus y a aceptar la obligación general de contribuir. La idea fundamental que se aportó en las contestaciones fue la de estudiar modos razonables de tributación que permitieran salvar parte de sus privilegios.

Lo que quedó claro para la Junta Central, tras la consulta, fue la necesidad de acometer una reforma de la Hacienda Pública que diera satisfacción a todas las demandas, pero que, sobre todo, garantizara un sistema tributario más justo, que eliminara privilegios y que posibilitara los recursos necesarios para afrontar los altos costes de la guerra. Fue evidente que la consulta tuvo un claro significado político tendente a la construcción de un nuevo sistema institucional sustentado sobre la nueva voluntad nacional contraria al absolutismo predominante hasta el momento. No obstante, ante este deseo de modernización todavía quedaban grandes intereses y fortalezas contrarias a los cambios y defensoras del sistema de gobierno personalista

del monarca absoluto, como se pondría de manifiesto con la involución que se producirá en 1814³³¹.

A pesar de las resistencias existentes, de las respuestas a la Consulta derivó una nueva concepción política del tributo en la que la tributación se estableciera sobre la base de la capacidad económica, en el que se planteara la eliminación de privilegios, con un sistema que defendiera los intereses del país, con la simplificación fiscal y la reforma de los procedimientos administrativos, tanto en su eficiencia como en la eliminación del fraude y la corrupción. Bases de reforma que descansaron en una nueva visión de la sociedad, rupturista con el pasado y generadora de nuevas instituciones políticas sustentadas en las ideas de Locke y Montesquieu, defensoras de la igualdad, la división de poderes, la libertad y la legalidad como garantía y protección de los derechos de ciudadanía frente a la arbitrariedad del absolutismo y de la anquilosada estructura social imperante.

5.1.2 Primer intento de reforma

El primer intento de reforma tributaria se produjo en plena guerra de la Independencia, en agosto de 1809. La Junta Central, mediante decreto promulgado en Sevilla el 7 de ese mes, eliminó las denominadas rentas provinciales, como primer paso para acometer una reforma en profundidad del sistema, aunque dejó pendiente

³³¹Toreno, Conde de., *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, estudio preliminar de Richard Hocquellet, Pamplona, Urgoiti Editores, 2008, pp. 199-200.

su aplicación hasta que se hubiera aprobado el sistema de tributos para reemplazarlas³³². Este Decreto tuvo una clara trascendencia, como resalta Fontana, al calificarlo como “origen y fundamento del largo proceso de establecimiento de una reforma tributaria liberal que culminará en 1845”³³³. En el Decreto se contemplaban las líneas generales de un proyecto de reformas liberales en el que se interrelacionó la modificación del sistema fiscal y el desarrollo económico. En él se resaltaron como objetivos la mejora de la circulación interior de productos y el impulso del comercio como elemento esencial de avance del país.

Las contribuciones provinciales, alcabalas, cientos y millones, se consideraba que obstruían la circulación interior de mercancías y que constituían un peso excesivo sobre las producciones de la tierra, sobre las manufacturas y en general sobre el comercio. Esta decisión de la Junta fue muy discutida, como ha puesto de relieve Pinilla³³⁴. A pesar de que los detractores eran muchos, se evidenciaba la idea de que era preciso reestructurar la Hacienda. El profesor Fuentes Quintana ha establecido una línea de continuidad entre las propuestas plasmadas en el Decreto con las discusiones y los proyectos que tuvieron desarrollo en las Cortes de Cádiz. En ambos se produce un intento de reparto de la carga tributaria por una única contribución de

³³²Fontana Lázaro, J., *Hacienda y Estado, 1823-1833*, p. 39.

³³³Fontana J. y Garrabou, R., *Guerra y Hacienda. La hacienda del gobierno central en los años de la Guerra de la Independencia (1804-1814)*, Alicante, Instituto Juan Gil-Albert, 1986, p. 46.

³³⁴López de Juana Pinilla, J., *Biblioteca de la Hacienda de España*, pp. 12-14.

carácter personal³³⁵. En el Decreto también se analizaban las reformas que se habían llevado a efecto por los gobiernos anteriores y que habían sido la causa del fracaso e ineficiencia del sistema tributario y de la decadencia de la economía española. Se reconocía la necesidad de hacer cambios diferentes, sustentados en el principio de igualdad tributaria, y tendentes a la obtención de los recursos que el Estado necesitaba.

Para emprender el ambicioso proyecto se creó por la Junta Central una Comisión en Cortes, que a su vez creó una Junta de Real Hacienda el día 14 de septiembre de 1809³³⁶, cuyo objeto fue reformar la Hacienda y proponer a las primeras Cortes del Reino un sistema de rentas que fomentara el desarrollo económico. La Comisión en Cortes elaboró una Instrucción³³⁷ en la que se dieron las pautas a seguir en la reforma a desarrollar. En ella se establecieron criterios nuevos en los que primaron el reparto y la distribución de rentas, una nueva concepción del gasto público, un sistema tributario capaz de establecerse sobre los principios de unidad y con la capacidad de configurar unas bases. El plan de rentas debía ser el requerido por el pretendido impulso económico, potenciando el desarrollo de bases impositivas (especialmente en

³³⁵Fuentes Quintana, E., “Los principios del reparto de la carga tributaria en España”, en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, 41 (1961), p. 170, nota 9.

³³⁶Archivo del Congreso de los Diputados (en adelante ACD), legajo 3, número 7/2-2. La Junta Real de Hacienda estaba compuesta por el Ministro de Real Hacienda de España e Indias, D. Francisco Saavedra, como Presidente; Juan Bautista Erro, secretario con voto; el tesorero general Vicente Alcalá Galiano; Melchor Ximénez, superintendente de la casa de la moneda; Josef Espinosa, superintendente de la Real Fábrica de Tabaco y los señores Francisco Xavier de Uriortua, Josef Quintero, Antonio Porcel y Antonio Ranz Romanillos.

³³⁷Instrucción dada a la Junta de Real Hacienda sobre la formación de un sistema general de Hacienda. ACD, legajo 3, número 7/2-1.

la agricultura, la industria y el comercio) como elementos esenciales para aumentar la riqueza del Estado. El segundo aspecto fundamental contemplado en la Instrucción fue el buen funcionamiento de la administración con una premisa fundamental, conseguir una coordinación óptima entre la Tesorería y la Contaduría General y entre estas y las Tesorerías y Contadurías Provinciales. La idea era crear un método claro y sencillo, que evitase el fraude, la malversación de caudales públicos y la corrupción.

Fruto de los trabajos de la Junta se emitió una Memoria, el 30 de octubre de 1809³³⁸, que con el tiempo se la ha reconocido una gran importancia, debido a que en ella se sentaron los principios del nuevo sistema tributario y a que supuso una ruptura con el viejo orden fiscal del Antiguo Régimen. Se planteó una profunda reforma estructural, estableciendo una estrecha relación entre el sistema de rentas y el modelo de Estado. El tributo se presentó bajo principios innovadores, entre los que destacaron la obtención de los recursos necesarios para la financiación de las necesidades del Estado, la garantía de los derechos naturales del hombre en la sociedad y la protección de la propiedad, esta última estrechamente relacionada con la libertad, la igualdad y el nuevo poder político. Además, en la memoria se hizo énfasis en el modelo de gobierno, con la división de poderes como base principal, estableciéndose los fundamentos del nuevo orden tributario. En primer lugar, la legalidad de las rentas a establecer, pudiendo sólo ser sancionadas con la autorización de la representación de los ciudadanos en los cuales descansaba la soberanía nacional. En segundo lugar,

³³⁸ACD, legajo 3, número 7/1, manuscrito.

se hizo un gran acento en el modelo de reparto de la carga tributaria, la cual debía ajustarse a los principios de generalidad, justicia distributiva y capacidad de pago. Fue fundamental la referencia a la conformación de un sistema tributario en el que la capacidad económica de los obligados fuera central en la configuración de las nuevas rentas. Como tercer elemento destacó el criterio de anualidad en la vigencia de las obligaciones, teniendo que indicarse cada año la cuota de las contribuciones, mediante los presupuestos. Además, las rentas debían estar asignadas al gasto total y no a finalidades concretas. Como cuarta aportación, destacó la mejora de la recaudación, fijando la necesidad de centralizar todos los fondos públicos en una sola tesorería. Y en quinto, y último término, la rendición de cuentas anuales como garantía para eliminar la arbitrariedad de los poderes públicos.

En la memoria también se analizaron los problemas que existían en el país para afrontar con éxito las reformas. Fueron dos los más importantes, el primero una división territorial deficiente para la correcta distribución de las contribuciones directas y su recaudación, lo que derivaba en la necesidad de establecer una forma adecuada de división administrativa y política. El segundo problema se centró en que, siendo evidente que el sistema de contribuciones vigente no era válido, no se tenía claro el tributo o conjunto de tributos a proponer. A pesar de estas dificultades, y de la falta de concreción en los nuevos tributos a crear, la memoria propuso un nuevo orden tributario que será la base de las reformas que se plantearán a partir de ese momento y que culminarán con la reforma de Mon-Santillán de 1845, la verdadera

transición entre la Hacienda Pública del Antiguo Régimen y la del nuevo Régimen Liberal.

El vocal de la Junta Francisco Xavier de Uriortua redactó una memoria particular³³⁹ a la emitida en el informe, estableciendo una propuesta de Plan de Rentas, en la que defendió la necesidad de que el Gobierno pusiera en marcha las reformas para procurar el clima necesario que favoreciera la abundancia del país y el progreso económico del mismo. Sustentada sobre unas sólidas bases liberales, propugnó la eliminación de cualquier intervencionismo estatal que perjudicara el progreso del país y el destierro de toda clase de monopolios y estancos, por su rechazo al daño que los mismos habían ocasionado a la economía española. Era de la opinión de que cada contribuyente debía aportar en función de dos criterios, el del beneficio y el de la capacidad de pago, distinguiendo entre los fondos y el caudal circulante. Fue interesante su creencia acerca de que la existencia y proliferación de la imposición indirecta derivaba de la imposibilidad del Estado de gravar las rentas de los estamentos privilegiados, la nobleza y el clero. Este tipo de gravámenes generaba una clara discriminación en el pago del impuesto hacia quienes sustentaban los gastos del país, produciendo una obvia agresión contra la propiedad y la libertad de cada individuo. Para Uriortua la máxima expresión de la arbitrariedad se conseguía con los estancos y monopolios, que limitaban un derecho esencial como era la libertad de

³³⁹ Archivo de Cortes, legajo 3, número 7/3, manuscrito. Apéndice sacado del artículo 5 de la Instrucción dada por la Comisión de Cortes a la Junta de Hacienda en Uriortua, F.X. de: Memoria sobre un nuevo Plan o sistema de rentas presentada y leída a la Junta de Hacienda nombrada por la comisión de Cortes el año de 1809 por su vocal. Imprenta de la Junta superior, Cádiz, 1811.

comercio. Consideraba que la hacienda pública había sufrido un gran deterioro debido al vicioso sistema administrativo de las rentas, en el que se habían institucionalizado el fraude y la corrupción.

Según Uriortua el sistema vigente suponía un choque con los principios de igualdad y justicia distributiva, que derivaba en tres consecuencias fundamentales: desigualdad personal ante el tributo en relación con la no tributación en función de la capacidad de los obligados, la pervivencia de los privilegios y las diferencias provinciales, que provocaban una clara desproporción entre la aportación de las provincias en España con disparidad de criterios en las bases de reparto utilizadas. Para corregir estos desajustes planteó la eliminación de privilegios, la disminución del diezmo, el reparto de las tierras monopolizadas por el clero y la creación de una contribución única de carácter directo, fundamentada en la figura del Catastro elaborado a mediados de siglo anterior. Su implantación supondría la supresión de las rentas provinciales, las rentas eclesiásticas y los estancos. Con ello se conseguiría igualdad, generalidad y proporcionalidad en el reparto y certeza y facilidad en la recaudación. Uriortua se manifestó con la seguridad que se desprende de sus palabras: “Luego que se haiga establecido el verdadero catastro ú aquella contribución territorial ó bien llámese real, en la que sin excepción, réplica ni reclama todos los que componen esta nación queden comprendidos, deben cesar y quedar si es posible sepultadas en el olvido las rentas provinciales con las eclesiásticas que se cobran con ellas ó con sus equivalentes, y una porción de estancos y privilegios exclusivos con que injusta é

inútilmente se tiraniza la libertad del pueblo poniéndole grillos y cadenas á su industria y aplicación”³⁴⁰.

A pesar de las recomendaciones contempladas en la Memoria General y las establecidas en la particular de Uriortua, la Junta se reunió en enero de 1810, llegando a una conclusión que sorprendió a todos, al considerar que el problema no residía en la abolición de las rentas provinciales, sino en la propuesta de tributos para sustituirlas. La Junta entendió como innegables los problemas de su recaudación, la falta de igualdad en su aplicación y reparto, lo incompatible de las mismas con la libertad de comercio y el lastre que suponían para el desarrollo económico del país. Sin embargo, se propuso su mantenimiento, al no tener claro el sistema de rentas que debían sustituir a las existentes. La idea que subyació y predominó fue el temor a acabar con un sistema que, aunque imperfecto, había proporcionado recursos que, aunque insuficientes, fueron los que se utilizaron para sufragar los altos gastos derivados de la guerra. El temor a que la hacienda pública se quedara sin recursos en pleno conflicto, hizo que primara y se impusiera el criterio de la prudencia. Fue por todas estas razones que los cambios, que debían configurar el nuevo sistema impositivo y sustituir a las rentas provinciales, no se plasmaron legalmente. El enfrentamiento armado impidió obtener una visión de conjunto, imprescindible para acometer una amplia reforma de las rentas públicas y conseguir ingresos de manera estable. Esta decisión provocó que se acudiera otra vez a los recursos procedentes de América, que la recaudación tributaria fuera muy escasa y que se tuviera que solicitar

³⁴⁰Uriortua, F.X. Memoria sobre un nuevo plan..., pp. 29-30.

nuevos empréstitos internacionales, en este caso a la banca británica. En 1810 la Junta de Cádiz recaudó 350 millones de reales, de los cuales 195 procedían de las colonias americanas y el resto eran de origen tributario. Junto a estos se obtuvo un préstamo del gobierno británico por valor de 1.400.000 libras. La desconfianza financiera de Londres, respecto a la gestión del gobierno español, era tal que sólo permitió que 65.000 libras pasaran a la Junta de Cádiz, siendo el resto controlado por Wellington³⁴¹.

En sus desesperados intentos de obtención urgente de recursos, y ante la ausencia de las reformas generales no impulsadas, la Junta intentó establecer una contribución extraordinaria de guerra, que apenas si llegó a organizarse y recaudarse en las provincias que estaban bajo su obediencia. Se estableció un programa de la Junta Central para hacer frente a los problemas económicos y fiscales más urgentes³⁴². En el texto del programa se decía que “entre los graves y urgentísimos objetos que debe atender la suprema Junta Central Gubernativa del reyno, no perderá de vista el fomento de la agricultura, artes, comercio y navegación, primeros manantiales de la riqueza. Empleará cuantos medios ofrezcan para ello las circunstancias siguiendo los principios invariables de justicia y equidad”. Para ello adoptaron diferentes medidas, las primeras encaminadas a la eliminación de las rentas provinciales y el establecimiento de un nuevo sistema de rentas con el Decreto de abolición de las

³⁴¹Sherwig, John M., *Guineas and gunpowder. British foreing aid in the wars with France 1793-1815*, Cambridge, Harvard University Press, 1969, p. 260.

³⁴²Gaceta de Madrid, nº 135, 18-X-1808, pp. 101-1302. Archivo de Rentas de la Sección de Hacienda del AHN, libro 8059, pp. 53-54.

contribuciones, alcabalas, cientos y millones³⁴³ y su sustitución mediante un Real Decreto de 1 de enero de 1810 que establecía una contribución sobre los sueldos, según una escala que contemplaba el texto legislativo³⁴⁴ y además, con la creación de una contribución extraordinaria de guerra con la aprobación del Decreto e Instrucción, ambos de 12 de enero de 1810³⁴⁵. Esta exacción tenía una configuración similar al “*incometax*”³⁴⁶ utilizada en Inglaterra. Ambas habían surgido para la

³⁴³ Archivo de Rentas de la Sección de Hacienda del AHN, libro 8059, pp. 103-104.

³⁴⁴ Archivo de Rentas de la Sección de Hacienda del AHN, libro 8059, p. 150. Hasta los 5000 reales la tributación era del 2 por ciento, de 5000 a 8000 era del 4 por ciento, de 8.000 a 10.000 reales con 500 reales, de 10.000 a 12.000 con 800 reales, de 12.000 a 15.000 con 1.500 reales, de 15.000 a 20.000 con 3.000 reales, de 20.000 a 25.000 con 4.000 reales, de 25.000 a 30.000 con 5.000 reales, de 30.000 a 35.000 con 6.000 reales, de 35.000 a 40.000 con 7.000 reales, de 40.000 a 45.000 con 8.000 reales, de 45.000 a 50.000 con 9.000 reales, de 50.000 a 60.000 con 11.000 reales, de 60.000 a 70.000 con 14.000 reales, de 70.000 a 80.000 con 17.000 reales, de 80.000 a 90.000 con 20.000 reales, de 90.000 a 100.000 con 23 reales, de 100.000 a 110.000 con 26.000 reales, de 110.000 a 120.000 con 30.000 reales y los sueldos que pasarán de 120.000 reales se reduciría la tercera parte.

³⁴⁵ Archivo de Rentas de la Sección de Hacienda del AHN, libro 8059, pp. 174-177. En su exposición de motivos se decía: “La gloriosa resolución que la Nación ha emprendido con el más ardiente entusiasmo de oponerse a la opresión y a la esclavitud con que nos ha amenazado el tirano de la Europa, no ha obligado a costosos sacrificios; nuestra lealtad nos lo ha dictado, y nada nos ha detenido para realizarlos. Los Españoles de todos los órdenes y jerarquías del Estado han hecho esfuerzos que en otros pueblos pasarán por increíbles, y que la posteridad quizá oirá con desconfianza; pero ellos han sido muy ciertos, y como la causa de que han nacido subsiste todavía por nuestra desgracia, y no subsiste, sino que cada día recibe aumento nuestro justo deseo de exterminar a nuestros opresores, no duda la Suprema Junta Central y Gubernativa del Reyno que se repitan y multipliquen los rasgos y demostraciones de un acendrado patriotismo. Se los propone, sobre todo, de las clases acomodadas de la sociedad, que son las más interesadas en los felices y prósperos sucesos de una lucha de que depende el que lo salven o lo pierdan todo.... En su consecuencia, ha resuelto en el Real nombre del Sr. D. Fernando VII, que, por vía de contribución extraordinaria de guerra, e ínterin duran las circunstancias en que se halla el Real Erario, todos los vecinos y habitantes de estos Reynos paguen un tanto proporcionado a sus fortunas y caudales, eximiéndose solo de este impuesto los que sean absolutamente pobre o meros jornaleros, y los que no tienen otros bienes que los sueldos de los empleos civiles o militares, por cuanto están sujetos a la rebaja establecida por el Real Decreto de primero del corriente mes”.

³⁴⁶ Impuesto creado en 1799 por William Pitt, primer ministro de Inglaterra en dos ocasiones y ministro de hacienda en tres, precedente inicial del moderno impuesto de la renta. Aunque su finalidad era la obtención de recursos económicos para financiar la guerra contra Napoleón, pervivió tras el final de la contienda. Se convirtió en un referente para toda Europa en la configuración de los tributos de declaración personal sobre la renta de las personas físicas. El impuesto sería derogado en 1802 al finalizar el primer conflicto bélico y restaurado en 1803. Sería eliminado, nuevamente, en 1816 al término de la guerra napoleónica y vuelto a instaurar por Robert Peel en 1841.

obtención de recursos para la guerra y se habían sustentado en la imposición de carácter personal, siendo antecedentes primigenios de la tributación personal y directa sobre la renta de las personas físicas. La desorganización administrativa, la división del país con el consiguiente aislamiento de una buena parte del territorio respecto a la Junta Central, la guerra de la Independencia y la miseria hicieron que ni siquiera la contribución de guerra obtuviera los resultados esperados, siendo su recaudación muy reducida respecto a las pretensiones iniciales³⁴⁷.

5.1.3. El Estatuto de Bayona

Antes de continuar con el análisis de los cambios y avances que se produjeron en España, en materia tributaria, como consecuencia de los trabajos de la Junta Central y los desarrollados con la elaboración y aprobación de la Constitución de Cádiz, creo necesario hacer una breve exposición de lo ocurrido, en las mismas fechas, en el territorio gobernado por José I Bonaparte. Importante referencia, no tanto por los principios que inspiraron su ordenamiento jurídico sino, fundamentalmente, porque los avances tributarios y legales producidos en la España ocupada, motivaron a los legisladores en Cádiz para avanzar por la senda de los nuevos principios liberales.

³⁴⁷Toreno, Conde de., *Historia del levantamiento, guerra y revolución en España*, vol. III, p. 205.

La abdicación de Carlos IV en su hijo Fernando VII provocó que la familia real española fuera convocada a un encuentro en la ciudad francesa de Bayona, en la que Napoleón consiguió que Fernando VII abdicara en su padre, que este renunciara a sus derechos dinásticos y que el hermano de Carlos IV, y sus hijos Fernando y Carlos a su vez lo hicieran en favor del Emperador. Tras las renunciaciones Napoleón nombró a su hermano José, rey de España y ordenó a Murat, Duque de Berg³⁴⁸, convocar una asamblea en la ciudad francesa de Bayona para la organización política del nuevo estado.

En la Asamblea, entre el 15 y 30 de junio de 1808 se redactó una “constitución” que fue promulgada el 8 de julio de 1808. En ella se organizó la configuración del Estado Español como una monarquía hereditaria en la que el monarca ocupó la centralidad del poder político, pero con la obligación de respetar y defender los derechos de la ciudadanía contemplados en su texto. También conocido como Estatuto de Bayona se puede considerar un texto constitucional digno de atención como Carta constitucional otorgada y foránea, aunque con poca influencia en el desarrollo posterior de nuestro constitucionalismo y que evidencia su apariencia de una manera desfasada y atípica como manifiesta González Trevijano³⁴⁹.

³⁴⁸ Murat, Joachim Napoleón (1767-1815), Duque de Berg. Noble y militar francés durante el imperio napoleónico, fue cuñado de Napoleón, Mariscal de Francia y rey de Nápoles entre los años 1808 a 1815. Fue Gobernador de Madrid y represor del levantamiento del 2 de mayo de 1808. Tras la batalla de Waterloo fue detenido, juzgado y fusilado.

³⁴⁹ González-Trevijano, P., “Presentación”, en *Estudios sobre la Constitución de Bayona*, dirigida por Enrique Álvarez Conde y José Manuel Vera Santos, Madrid, La Ley, 2008, p. 26.

El proyecto de Estatuto fue un texto impuesto que se presentó ante unas reducidas Cortes de noventa y un diputados españoles con la única capacidad de poder deliberar sobre el mismo pero no de modificarlo o enmendarlo. Se estableció un ordenamiento, que sería paralelo con el que se elaboraría posteriormente por la Junta Central. Dos manifestaciones que expresaron, por una parte, la administración del nuevo gobierno napoleónico, y por otra parte, el de la resistencia a la invasión cuya máxima expresión llegaría a ser la reunión de las cortes constituyentes en la ciudad de Cádiz. El Estatuto nacía con la pretensión de ser duradero al impedirse su revisión hasta el año 1820 y contenía un conjunto de derechos y garantías que nunca se habían formulado en los textos legales en España. En ellas se reconocían la libertad individual y el derecho de propiedad, se creaba una Junta senatorial de libertad individual y otra de libertad de imprenta, nadie podía ser preso sin juicio previo y se organizaba una Administración de Justicia independiente, decretando la inamovilidad de los jueces mientras durara su buena conducta y apartando al monarca de los asuntos judiciales³⁵⁰. Las atribuciones y competencias del rey eran grandísimas por lo que, aunque el texto lo contenía, no se podía hablar de separación de poderes. Las Cortes eran de representación estamental y sin fuerza para obligar.

La influencia de la Revolución francesa fue importante, a pesar del exacerbado carácter confesional católico que se le atribuyó a España. Con la incorporación de la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, el derecho al detenido y al preso, la

³⁵⁰ Muñoz de Bustillo Romero, C., *De justicia de jueces a Justicia de Leyes: hacia la España de 1870*, Madrid, Consejo del Poder Judicial, Centro de Documentación Judicial, 2007, pp. 137-168.

abolición de la tortura o la supresión de aduanas interiores comenzaban a reflejarse grandes avances respecto a la situación existente en España. No obstante, del ámbito funcional de las instituciones, se revelaban los amplios poderes del Rey. La importancia se observa en su ubicación, tras la religión, dedicándole 4 de 13 de los títulos. Importancia fundamental de los títulos sobre Sucesión y Regencia lo que indica que el propósito principal del Estatuto era articular un cambio dinástico.

Las Cortes, a semejanza de las existentes en el Antiguo Régimen, estaban integradas por tres estamentos (pueblo, nobleza y alto clero), muy alejadas de los principios revolucionarios franceses y sin una capacidad legislativa expresa. En cuanto al gobierno se decía que los ministros eran responsables de la ejecución de las leyes y órdenes del rey, apoyándose en la administración para la consecución de estos fines. Especial atención mereció la Administración de Hacienda, en la que se separaba al Tesoro de la Corona del Público, se creaba un Tribunal de Contaduría encargado del examen, aprobación y revisión de las cuentas públicas y se ordenaba la supresión de aduanas interiores,

Se acababa definitivamente con la organización polisinodial, considerada confusa al mezclar funciones de orden normativo con otras judiciales y ejecutiva, y se preveía la creación del Consejo de Estado que asumía la facultad de examinar y extender los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de la

Administración. El Poder Judicial adquiriría una importancia crucial, al ser configurado como independiente, aunque el rey era el encargado de nombrar a todos los jueces. Se organizaba en instancias diferenciadas, se preveía la creación de códigos legales en materia criminal, comercial y civil tanto para España como para las colonias y se establecía la publicidad de proceso penal.

La Carta dedicó un título completo, el XII, a la Administración de la Hacienda estableciendo en la misma que los vales, los juros y los empréstitos de cualquier naturaleza, que se encontraran solemnemente reconocidos, se constituirían definitivamente en deuda nacional. Suprimió las aduanas interiores, en España y en las Indias, de partido a partido y de provincia a provincia trasladándolas a las fronteras de tierra o de mar. Previó el establecimiento de un sistema de contribuciones igual para todo el reino eliminando el pluralismo tributario imperante y que fue considerado, en los debates de la carta, como uno de los lastres fundamentales del desarrollo comercial y responsable de la mala recaudación tributaria. Además, contempló la supresión de todos los privilegios existentes, tanto los concedidos a cuerpos como a particulares. Se consideró que su desaparición, si habían sido adquiridos por precio, se entendía hecha bajo indemnización. En el caso de los conseguidos por jurisdicción se suprimirían sin ningún tipo de contraprestación. En

todo caso, se preveía la elaboración de un reglamento en el plazo de un año para establecer las compensaciones que correspondieran.

La Carta también estableció notables modificaciones en la Administración tributaria para facilitar su mejor funcionamiento. El Tesoro público sería distinto y separado del Tesoro de la Corona. Se creaba la figura de un director general del Tesoro Público, que daría cada año sus cuentas, por cargo y data y con distinción de ejercicios estando obligado a proteger los caudales públicos y a no permitir pagos sin consignación previa. Su nombramiento correspondería al Rey y debía comprometerse a no permitir distracciones de los caudales públicos, y a no autorizar ningún pago, sino conforme a las consignaciones hechas a cada ramo. Se formaría, también, un tribunal de Contaduría general que examinaría y exigiría las cuentas de todos los que debían rendirlas, perteneciendo al monarca o a las autoridades a quienes se confiase por las leyes y reglamentos, el nombramiento para todos los empleos.

El Proyecto fue presentado a la Junta y entregado al presidente Azanza³⁵¹ bajo el Título: “Proyecto de Estatuto constitucional. Presentado por orden de S.M.I. y R.

³⁵¹ Azanza, Miguel José de (1745-1826), Duque de Santa Fe. Ministro de la Guerra en 1793 y desde 1798 hasta 1800 sería virrey de Nueva España, sofocando la denominada rebelión de los machetes cuya finalidad era la independencia de México. Dirigió la Junta que se encargó de los debates y de la aprobación del Estatuto de Bayona. En el reinado de José I fue Ministro de Asuntos Exteriores y a partir de 1811 embajador de España en París. Terminada la guerra fue juzgado y sentenciado a muerte por su colaboración con los franceses, aunque no cumpliría las penas al exiliarse a Burdeos donde murió en 1826.

Napoleón, Emperador de los franceses y de Italia, en la Junta de españoles celebrada en Bayona a 20 de junio de 1808”³⁵². Las sesiones de discusión de la Carta comenzaron en Bayona el 15 de junio de 1808. De los 150 diputados convocados solo acudieron 91. Destacaron en materia tributaria los debates realizados el tercer día de sesiones, el 20 de junio. En ella intervino Azanza para proponer medidas que aliviaran la carga que perjudicaba a la agricultura, desanimaban al labrador y encarecían los artículos de primera necesidad. Planteó derogar las contribuciones extraordinarias, impuestas con motivo de la guerra, sobre el vino y sobre los frutos que lo diezmaban, lo que fue aceptado por los asistentes. El texto que se reproduce recoge el planteamiento que realizó: “Señores: El Rey debe no perder momento, en dar principio, a proporcionar a sus pueblos, la felicidad, que nos ha asegurado, será siempre el objeto de sus desvelos. Ayer, movido de estas benéficas ideas, me manifestó su Majestad quería, desde luego, aliviar a sus súbditos, de aquellas contribuciones, que más inmediatamente influyesen en daño a la agricultura, desanimasen al labrador y encareciesen los alimentos de primera necesidad. Indiqué a S.M., que en la contribución temporal, de cuatro maravedíes en cuartillo de vino, y en

³⁵² Actas de la Diputación General de españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808 en virtud de convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg, como Lugar-Teniente General del Reino y la Junta Suprema de Gobierno con fecha 19 de mayo del mismo año, precedidas de dicha orden convocatoria y de los poderes y ordenes que presentaron los que asistieron a ella, seguidas del proyecto de Constitución consultado por el Emperador a la misma y de las observaciones más notables que sobre aquel proyecto se produjeron y la Constitución definitivamente hecha que fue aceptada por la misma Diputación General en 7 de Julio del propio año. Madrid, 1874, Imprenta y fundición de J.A. García, 1874, p. 51. Copia digital. Madrid: Ministerio de Cultura. Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria, 2008.

la de tres y tercio por ciento de los frutos que no diezman, impuestas ambas para gastos extraordinarios de la guerra, se prestaban, desde luego, más a la vista aquellas cualidades, y sería, sin duda, de grande beneficio a los súbditos, libertarles de gran pesada carga, de los que resultarían todas las clases beneficiadas a un mismo tiempo, y animado el labrador, que hoy; desconfiado de mejor suerte, descepa los terrenos que la naturaleza ha destinado para las vides. No desagradó al Rey este pensamiento; pero deseando S.M. hacer la felicidad a los pueblos, con juicioso examen, y oyendo a las personas, que animadas de celo público miran con interés el bien del Estado, me ha mandado proponerlo a la Junta, en cuyos vocales, no duda, que concurren estas circunstancias, para que exponga, lo que tuviere por conveniente en el particular. Espero, pues, que la Junta se sirva decir lo que estime, para ponerlo en noticia del Rey, y que los pueblos vean la primera señal de beneficencia de S.M. y la inclinación de la Junta, a influir en la prosperidad del Reino”. De esta manera, comenzaban las discusiones que se centraron en la imposición indirecta, en la supresión de las aduanas interiores y en los privilegios existentes, principalmente los del clero y en la manera de establecer un sistema de hacienda que posibilitara mayor igualdad en el pago del tributo, que propiciara el desarrollo económico del país y con una organización administrativa que se alejara de los vicios que la habían llevado a ser considerada como muy ineficiente.

La guerra en España, durante el reinado de José I, imposibilitaría el poder llevar a cabo la reforma de la hacienda que preveían los nuevos principios recogidos en el Estatuto de Bayona y debatidos en la Asamblea. Casi todas las medidas que se adoptaron fueron coyunturales y encaminadas, principalmente, a conseguir los recursos necesarios para sufragar la guerra. A pesar de ello, debemos destacar la importancia que tuvo el Estatuto al ser un documento que abrió la puerta en España al constitucionalismo y a la codificación. Era la primera plasmación de las nuevas corrientes liberales, lo que produjo un gran impacto entre la intelectualidad española y provocó una formidable reacción, cuyo ejemplo más notorio fueron los debates que se producirían posteriormente en Cádiz. El objetivo era contrarrestar la conmoción que había supuesto la aprobación de principios liberales nunca antes aplicados en la legislación española, convirtiéndose en un reto y un ejemplo a superar. Desde entonces se persiguió con insistencia la elaboración en España de un texto constitucional liberal y democrático, en donde se recogieran las nuevas tendencias y que pudiera contraponerse al de Bayona. Tal y como dijo Dippel: “cuando menos, su contribución a la historia del moderno constitucionalismo descansa en documentar una fundamental y exitosa política de oposición a él pues su existencia produjo como contrapunto más avanzado la Constitución más representativa y decididamente liberal de 1812”³⁵³. Como ha manifestado Merino Merchán “por primera vez en la historia

³⁵³Dippel, H., “Constitucionalismo moderno. Introducción a una historia que necesita ser escrita”, en

constitucional española se rompía con los moldes del Antiguo Régimen, limitándose el poder del Rey mediante la existencia de unos derechos mínimos del ciudadano”³⁵⁴.

Historia Constitucional. Revista electrónica, 6 (2005), p. 34.

³⁵⁴Merino Merchan, J.F., *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988, p.34.

5.2. Las Cortes de Cádiz y la reforma

El ejército español era derrotado en Ocaña el 19 de noviembre de 1809 y de esta manera las tropas imperiales garantizaban su paso hacia Andalucía. La Junta Central derrotas militares, y dividida por las diferencias entre sus miembros de cómo organizar la resistencia y el nuevo gobierno, se disolvió. Su disolución hizo que se conformara un Consejo de Regencia, compuesto por cinco miembros. El Consejo de resistió a que se reuniesen las Cortes pero debido a la gran presión ejercida desde todos los territorios se vio forzada a convocarlas. Se reunieron por primera vez en la isla de León, en Cádiz, el 24 de septiembre de 1810 a pesar de que la guerra había impedido que se celebrara la elección en muchos de los distritos, siendo elegidos, la mayor parte de sus miembros, por votantes de las ciudades. Poco más de trescientos diputados elegidos por sufragio indirecto y censitario, participaron en las Cortes Constituyentes, en una sola cámara, siendo principalmente profesionales liberales, eclesiásticos y funcionarios.

Los primeros debates se suscitaron ante la negativa del sector absolutista de que la soberanía recayera en el pueblo. Consideraban que debía radicar exclusivamente en el monarca sin ningún tipo de restricción, limitándose las Cortes a recopilar y sistematizar las leyes. Opinión diferente mantuvieron los moderados que defendían que el Rey y las Cortes compartieran la soberanía. Además, eran partidarios de que las futuras Cortes, una vez elaborada la Constitución, fueran bicamerales, de la división de poderes y del programa reformista heredado de la Ilustración. Recibieron

el nombre de jovellanistas por el papel predominante que adquirió Jovellanos. Un tercer grupo lo conformaron los liberales, con una gran formación intelectual que, aunque no eran mayoría, si estuvieron desde el primer momento bastante cohesionados y tuvieron más iniciativa que los otros dos grupos. Destacaron entre sus miembros el letrado Agustín de Argüelles³⁵⁵, el sacerdote Diego Muñoz Torrero³⁵⁶ o el historiador Conde de Toreno³⁵⁷,

Las Cortes determinaron erigirse como constituyentes y depositarias del poder de la Nación en el primer Decreto que promulgaron el 24 de septiembre de 1810, y que posteriormente se recogería en la Constitución de 1812 en su artículo tercero: "La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales". Con ello se sentaban las bases para la configuración de un orden político y jurídico nuevo que renunciaba a unos de los principios básicos del Antiguo Régimen como era que la

³⁵⁵Argüelles Álvarez, Agustín de (1776-1844). Fue nombrado embajador especial en Londres en 1806 con la finalidad de crear una alianza con el Reino Unido contra Napoleón. Sería secretario de la Junta de Legislación en Sevilla que preparó la constitución de las Cortes de Cádiz en las que fue diputado por Asturias. Participó en su redacción destacando su defensa de la abolición de la tortura y de la esclavitud. Con la vuelta de Fernando VII fue mandado a Ceuta a cumplir cinco años de prisión. Durante el Trienio Liberal sería Ministro de la Gobernación, teniéndose que exiliar a Inglaterra en la Década Ominosa. Regresó a España en 1834 perdiendo la votación ante Baldomero Espartero para ser Regente. Fue nombrado precepto de la reina Isabel II en su minoría de edad y participó en la elaboración de la Constitución de 1837. Murió en Madrid en 1844.

³⁵⁶Muñoz-Torrero y Ramírez, Diego (1761-1829). Fue sacerdote, catedrático y diputado en las Cortes de Cádiz teniendo un destacado papel en la supresión de la Inquisición, y en el reconocimiento de la soberanía nacional, siendo uno de los máximos defensores de la libertad de imprenta.

³⁵⁷Queipo de Llano y Ruiz de Sarabia, José María (1786-1843), séptimo Conde de Toreno. Vocal de la junta revolucionaria de Asturias en la Guerra de la Independencia, diputado a Cortes en Cádiz e impulsor del texto constitucional. Exiliado en Londres durante la restauración absolutista volvería a España con el Trienio Liberal siendo elegido Presidente de las Cortes. Al finalizar el Trienio volvió a exiliarse y regresaría a España siendo nombrado Ministro de Hacienda en 1834 en el gobierno de Martínez de la Rosa. Sería Presidente del Gobierno en 1835 durante la Regencia de María Cristina. En 1840 volvería a exiliarse en París, donde falleció en 1843.

soberanía recaía en el Rey. También intentaba establecer un nuevo orden económico y social, con la base ideológica de que todos los ciudadanos que integraban la Nación eran iguales en derechos y estaban sujetos a la misma ley obligando con ello a eliminar los privilegios estamentales que conformaban la sociedad del Antiguo Régimen.

El 3 de octubre se propuso la creación de la Comisión de Hacienda³⁵⁸, que se constituyó al día siguiente³⁵⁹, con el objeto de recoger todas las memorias, proyectos y pensamientos dirigidos a la Comisión de Cortes en virtud del Decreto de 22 de mayo de 1809 de la Junta General y para estudiar todos los trabajos en relación con la Administración tributaria. Fueron muchas las dificultades con las que se encontró la Comisión de Hacienda para la obtención de los datos con los que preparar una propuesta solvente, tal y como atestiguaba el ponente, diputado Porcel, en el informe elaborado y presentado ante las Cortes el 6 de julio de 1813. En su exposición manifestó: “Señor, la comisión extraordinaria de Hacienda, encargada desde su instrucción de ir proponiendo sucesivamente a V. M. las medidas oportunas para el arreglo de este importante ramo, se ha visto contrariada en sus designios, y detenida en su marcha por el cúmulo de dificultades, casi insuperables, que se han ido presentando á cada paso que ha intentado dar, y á cada esfuerzo que ha hecho. Había previsto muchos de estos obstáculos, y los había anunciado en su dictamen de 15 de marzo último, cuando dijo que no teníamos datos suficientes y bien averiguados para

³⁵⁸Diario de Sesiones de Cortes, ACD, legislatura 1810-1813, 3 de octubre de 1810, número 9, p 21.

³⁵⁹Diario de Sesiones de Cortes, ACD, legislatura 1810-1813, 4 de octubre de 1810, número 10, p.23.

un arreglo completo del sistema de Hacienda; pero no era posible entonces conocer su número y magnitud, el enlace de unos con otros, ni la fuerza recíproca que la prestan”³⁶⁰.

Previo al informe de la Comisión Extraordinaria de Hacienda, que fue presentado ante las Cortes el 6 de julio de 1813, se elaboró una Memoria sobre las reformas a realizar en la Hacienda Pública. Esta se dio a conocer el 25 de enero de 1812 y fue elevada ante la Junta de Medios el 4 de febrero³⁶¹. Se formuló ante esta Comisión por haber sido elaborada por miembros tanto de esta última como de la Comisión de Hacienda. La memoria respondía al encargo de la Junta de Hacienda de presentar al Gobierno un Sistema General que, rectificando las contribuciones y haciéndose cargo de las necesidades de ingresos, le ofreciese un medio de saldar el déficit, y cubrir los extraordinarios gastos de guerra. La memoria se presentó en un momento de alta complejidad teniendo en cuenta tres aspectos esenciales en relación con los objetivos que pretendía alcanzar. El primero de ellos fue cubrir las necesidades derivadas de la costosa guerra, el segundo establecer las bases de un nuevo sistema de rentas que se fundamentara en la contribución en proporción a la riqueza de los sujetos tributarios y el tercero acometer la modernización de la administración tributaria para conseguir cuotas de recaudación aceptables, reconociendo deudas atrasadas, con lo que se pretendía generar seguridad jurídica a la vez que confianza económica y reconstruir el maltrecho sistema de créditos públicos.

³⁶⁰Diario de Sesiones de Cortes, ACD, legislatura 1810-1813, 6 de julio de 1813, número 903, p. 5625.

³⁶¹Martínez de Montaos, R., *El pensamiento hacendístico liberal en las Cortes de Cádiz*, p. 71.

En cuanto al sistema de rentas, fueron fundamentales la eliminación de las rentas provinciales y la liberación de las rentas estancadas, excepto la de la sal para la que se fijó un precio reducido. Con ambas medidas se consideró que se produciría un desarrollo e impulso inmediato de la economía del país, con especial incidencia en la industria y el comercio. La primera de ellas estaba encaminada a la reducción del coste de los productos para conseguir más competitividad, lo que a su vez permitiría más disposición de recursos para los agricultores y comerciantes y con la segunda se pretendía, no solo liberalizar el comercio de esos productos, sino también reducir el coste que suponía tener que pagar a más de doce mil empleados públicos, que hasta entonces se habían encargado de su gestión.

El segundo aspecto abordado por la memoria fueron las rentas eclesiásticas. A pesar de los cuestionamientos sobre el diezmo, éste se mantuvo y lo único que se dispuso fue la supresión de las rentas que suponían la participación de la Hacienda Pública en el diezmo: nuevo noveno, las tercias reales, el excusado y los subsidios ordinario y extraordinario³⁶², sustituyéndolas por una sola renta capitalizada sobre el producto del diezmo. Un tercer problema afrontado por la reforma fue el déficit que arrastraban las arcas del Estado y que la memoria situaba en 1.053.177.702 reales de vellón. Para poder paliarlo lo que se estableció fue la creación de una contribución directa sobre la riqueza nacional cuyos tipos impositivos oscilaban entre el 0,5% y el 10% dependiendo de la riqueza sujeta a gravamen. La previsión de recaudación era de 1.275 millones de reales de vellón, lo que ayudaría a la supresión del déficit y la

³⁶²Martínez de Montaos, R., *El pensamiento hacendístico liberal en las Cortes de Cádiz*, pp. 73-74.

generación de superávit. Se incluyeron en este gravamen las rentas procedentes del trabajo personal, los de profesiones liberales, la deuda pasiva y los rendimientos provenientes de la agricultura, el comercio, la industria y las casas.

Finalmente, en el cuarto bloque se adquirió el acuerdo del reconocimiento de la deuda que se había contraído en España con el objetivo de trasladar seguridad jurídica y económica. Se pretendía conseguir confianza para poder afrontar con éxito nuevos empréstitos con los que financiar, principalmente, los altos gastos derivados de la larga guerra. Se afirmaba que con nuevos créditos se podrían asumir más proyectos y se garantizarían suficientes y efectivos medios de pago. La junta de medios emitió sus dictámenes los días 19 y 21 de febrero, elaborados respectivamente por el Tesorero General, J. Pérez Quintero, y el Diputado J. Serrano Sánchez, mostrándose de acuerdo con lo planteado en la memoria.

5.2.1 Informe de la Junta Especial nombrada por la Regencia para analizar el sistema de única contribución

La Regencia era consciente de la importancia de lo planteado en la Memoria y de la trascendencia que podría tener para el devenir de las finanzas en España, lo que, a su vez, podría suponer el éxito de la contienda militar por la obtención de los recursos necesarios. Fue por estos motivos por los que nombró una Junta Especial cuya finalidad era la emisión de un informe que analizara la viabilidad de lo planteado en

la Memoria, y que estuvo integrada por José Manuel de Badillo, José de Limonta, Francisco Xavier de Uriortua, Ramón Viton y Benito de la Piedra³⁶³. El informe llevó por título “Informe de la Junta Especial nombrada por la Regencia para analizar el sistema de única contribución”, en el que se analizaron tres problemas fundamentales. El primero de ellos, y determinante en sus conclusiones, fue un análisis de la implantación de la reforma respecto a la situación de guerra en la que se encontraba el país. Los firmantes conocían bien la necesidad imperiosa de recursos, pero también tenían muy presentes la coyuntura que presumían contraria a la implantación con éxito de un nuevo sistema de rentas. Para la aplicación del mismo se necesitaba vencer muchas resistencias, cambiar una manera de entender la fiscalidad que se arrastraba desde siglos y poder aplicarlo de manera gradual, garantizando recursos mínimos a las arcas públicas. El temor estribaba en que la implantación de un modelo nuevo podría derivar, hasta su consolidación, en tener que perder las rentas que hasta entonces se cobraban y que garantizaban unos mínimos ingresos al Erario. Es por estos motivos que el informe decía que “la mutación total del sistema de rentas, si se muestra, en cambio, conforme con el plan general de substituir, cuando se pueda emprender con fruto, contribuciones directas sobre personas, capitales o productos en lugar de los impuestos indirectos sobre comestibles o ventas, disminuyendo los empleados y vexaciones”.

³⁶³Martínez de Montaos, R., *El pensamiento hacendístico liberal en las Cortes de Cádiz*, p. 79.

El segundo problema fue considerar no válidos los datos estadísticos que se utilizaron en la redacción de la Memoria, lo que podría suponer una aplicación errática de la potencial reforma. Un ejemplo fue el cálculo realizado en materia de diezmos y su relación con la aplicación de una contribución directa sobre tierras, casas y comercio. Este tipo de contribuciones derivarían en que el propietario de la tierra las repercutiera sobre los jornaleros que las trabajaban, lo que supondría una pérdida de poder adquisitivo de los segundos.

La tercera cuestión analizada fue como repartir la carga tributaria de la nueva contribución entre los sujetos tributarios. Se planteaba una posible doble imposición, con la misma base imponible que la utilizada en la aplicación del diezmo de la Iglesia pero con la dificultad de no tener definido como hacer la distinción entre los obligados, especialmente con los trabajadores de la tierra y su relación con la variedad de tierras cultivadas. Parecido problema se analizó respecto a las dificultades de determinación de la base imponible en los casos de comercio, pesca y navegación. La Junta se llegó a preguntar si estas determinaciones se realizarían de oficio por la administración o por la declaración de cada uno de los obligados al pago del tributo. Este análisis supuso que la Junta determinase en el Informe que no era posible fijar lo que se debía exigir y que, por tanto, era inviable la aplicación de la única contribución.

El informe fue contestado por un escrito de 12 de junio de 1812, elaborado por Ramón Vitón y Chone de Acha, en el que manifestaban que los recursos se podían

obtener con los datos contenidos en el censo de 1799. Realizaban una dura crítica al Informe de la Junta Especial, argumentando que si la sociedad española necesitaba protección y libertad era imperiosa la obtención de ingresos y que, además, todos debían contribuir para tal fin. Entendían que la contribución única era la que proporcionaba un sistema más justo y reducía la desigualdad. Consideraban que esta reforma no solo proporcionaría más recursos sino que, principalmente, atendería a dos principios básicos como eran la aplicación de una fiscalidad con método directo y la igualdad ante el tributo, incorporando nuevos planteamientos, hasta entonces no teorizados, atendiendo a las características personales de los sujetos pasivos en la conformación de la obligación tributaria (número de hijos, necesidades físicas, número de personas a las que se debe atender, enfermedades , etc).

5.2.2. La aprobación de la Constitución, la Comisión extraordinaria de hacienda de 6 de julio de 1813 y debates parlamentarios.

Cuando ya se vislumbraba el final del enfrentamiento armado, en 1813, Canga Argüelles³⁶⁴ comenzó a trabajar en una reforma mucho más profunda de la Hacienda Pública en el marco de una necesaria reconstrucción de la nación, teniendo como base

³⁶⁴Canga Argüelles, José. (1870-1843). Componente de la Junta Superior de Valencia y diputado en las Cortes de Cádiz. Tuvo un papel muy activo durante los debates parlamentarios en la defensa de la necesidad de un nuevo orden tributario. Presentó ante las cortes la Memoria sobre las rentas provinciales en la que exponía sus defectos y planteaba reformas necesarias. Fue el responsable del primer presupuesto público en España y el autor en 1811 de la “Memoria sobre el Crédito Público”. Detenido con el regreso de Fernando VII fue Secretario de Hacienda en la primera legislatura del Trienio Liberal. Nuevamente exiliado en la Década Ominosa y autor del Diccionario de Hacienda y de su suplemento. También dirigió el Archivo de Simancas. Falleció en 1843.

fundamental la aprobación de la Constitución que había abierto una nueva etapa con repercusiones importantes en la Hacienda Pública. En el Discurso preliminar de la carta magna de 1812 se afirmaba que el reparto de las contribuciones había de hacerse “entre todos los españoles, sin distinción de privilegio alguno” y quedaba incorporado, sin ningún tipo de duda, el principio de legalidad cuando se concretaba que “el establecimiento de impuestos y contribuciones era un derecho inseparable de la facultad de hacer leyes, como principal encomienda de la autoridad legislativa”. Así mismo, se contemplaba el principio de capacidad de pago, la recomendación de que el reparto de la carga tributaria debía guardar una estricta proporción con las facultades de cada contribuyente, “pues en todos esta igualmente interesados en la conservación del Estado”. En dicho preámbulo también se recogía otra novedad: la anualidad de las contribuciones con el objetivo de eliminar la arbitrariedad y discrecionalidad de la administración³⁶⁵.

El principio de igualdad quedaba desarrollado en el artículo 8 de la Constitución estableciendo que todo español, sin distinción alguna, estaba obligado a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado³⁶⁶. Canga Argüelles defendió esta idea en la sesión de Cortes celebrada el 27 de noviembre de 1810 cuando manifestó que³⁶⁷ “las Cortes Generales y Extraordinarias declaran que ningún

³⁶⁵Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, vol. VIII, p. 5632.

³⁶⁶Garófano Sánchez, R. y Páramo Argüelles, J.R., *La Constitución Gaditana de 1812*, Diputación de Cádiz, Cádiz, 1987, pp. 101-102.

³⁶⁷Diario de las Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias. Sesión del día 27 de noviembre de 1819, ACD, número 62, p. 130.

impuesto o contribución, bajo cualquiera denominación que sea, puede ser legítimo, sino cuando la nación por sí ó por sus diputados en Cortes lo haya establecido; y como las contribuciones e impuestos que forman en el día el sistema general de la Hacienda pública pueden ser ilegítimos, o por falta del consentimiento nacional en su origen y en su duración, ó en la aplicación a que se destinaron al tiempo de su concesión, las Cortes han venido en confirmarlos interinamente, y hasta que el Congreso determine el número y duración de las contribuciones que hayan de pagarse por la Nación con arreglo al estado actual del Reino, y necesidades del Estado.” El artículo 8 estaba relacionado con el artículo 339 por el que “las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno”. Con ello se conseguiría la universalidad en la imposición y la proporcionalidad entre gravamen y renta³⁶⁸.

La Constitución dedicaba el Título VII con el nombre “De las Contribuciones” al desarrollo de las bases sobre las que hacer descansar el nuevo sistema tributario. Se establecía que las Cortes serían las encargadas de determinar anualmente las contribuciones, ya fueran locales, provinciales o regionales o supusieran tributación de carácter directo o indirecto. Además se mantendrían las rentas existentes hasta la aprobación de las nuevas. Lo fundamental era que las mismas se repartirían entre los españoles no permitiendo los privilegios y siempre en una cuantía suficiente para poder financiar los gastos estatales. De esta manera, el Secretario del Despacho de

³⁶⁸Martínez de Montaos, R., *El pensamiento hacendístico liberal en las Cortes de Cádiz*, p. 82.

Hacienda debería presentar el presupuesto general en el que se incluirían los gastos y el plan de contribuciones necesario para afrontarlos. Preveía la Constitución la posibilidad de fijar contribuciones directas, para las cuales serían las Cortes quienes debían aprobar el repartimiento entre las provincias, asignando a cada una el cupo correspondiente a su riqueza.

La carta magna contemplaba la existencia de una Tesorería general para toda la Nación, a la que correspondería disponer de todas las rentas destinadas al servicio del Estado y de una tesorería por provincia, encargada de la recaudación de todos los caudales, que luego se enviarían a la Tesorería General. La seguridad jurídica se pretendía conseguir, garantizando el principio de legalidad, no admitiendo ningún pago que no fuera establecido por Decreto del Rey y refrendado por el Secretario del Despacho de Hacienda, en el que se expresasen el gasto a que se destinaba, su importe y el decreto de las Cortes con el que éste se autorizaba. Con este fin se preveía el control por parte de la Contaduría Mayor de Cuentas, la cual sería regulada por una ley especial, que debía intervenir el cargo y la data así como la distribución de la renta pública.

Otro de los aspectos novedosos fue la importancia que se le dio a la publicidad de los actos y las cuentas de la Tesorería General, incluyendo los rendimientos anuales de las rentas y los gastos para los que fueran destinados, una vez fueran determinados

por las Cortes españolas³⁶⁹, determinando que en cada provincia existiría una tesorería que sería dependiente de la General³⁷⁰. Se ordenaba que se publicasen y se diese información a las Diputaciones de provincia y a los Ayuntamientos. En cada provincia se establecería una Tesorería provincial. Del mismo modo se procedería con la rendición de cuentas a la que se obligaba a los Secretarios del Despacho respecto de los gastos efectuados en sus respectivos ramos. Se reclamaba especial observancia al criterio que la Hacienda pública debería ser siempre independiente de toda otra autoridad diferente a aquella a la que estuviera encomendada.

Por otra parte, y con una base ideológica eminentemente apoyada en el liberalismo económico, en el texto constitucional se determinaba que solo habría aduanas en los puertos de mar y en las fronteras, lo que implícitamente conllevaría la eliminación de las que subsistían en el interior del Estado, dejando a las Cortes que determinaran el momento en el que debería entrar en vigor esta medida. Finalmente, el Título VII hacía referencia a uno de los mayores problemas con los que se iba a encontrar el nuevo orden político y económico, la deuda pública, y que iba a suponer una de las primeras atenciones de las Cortes³⁷¹. La Constitución expresaba una petición a los

³⁶⁹ El Título VII de la Constitución de 1812 denominado “De las Contribuciones” compuesto de un capítulo único, que abarcaba los artículos 338 a 355, en los que se hacía referencia, en el artículo 345, a que correspondería a la Tesorería General la disposición de todos los productos de cualquiera renta destinada al servicio del Estado.

³⁷⁰ ACD. Constitución Política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, en la imprenta real, 1812, pp. 94-95. El artículo 346 de la Constitución establecía: “Habrà en cada Provincia una tesorería, en la que entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el Erario público. Estas tesorerías estarán en correspondencia con la general, a cuya disposición tendrán todos sus fondos”.

³⁷¹ ACD. Constitución Política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, en la imprenta real, 1812, p. 96. El objetivo principal expresado en la Constitución eran la eliminación

legisladores para que pusieran el mayor cuidado para ir verificando su progresiva extinción, garantizando el pago de los réditos, arreglando todo lo concerniente a la misma y determinando que quedara separada de la Tesorería general

Estos planteamientos, tanto en los debates como en la elaboración y configuración de la Constitución, tuvieron un denominador común, compartido por todos los diputados que anhelaban una urgente transformación del país, como fue la idea de acabar con las rentas provinciales, que, según ellos, se sustentaban en la desigualdad, y que distaban mucho de los principios que defendían la capacidad económica de los obligados tributarios y que por tanto se sustentaban en la arbitrariedad, característica fundamental de los sucesivos gobiernos borbónicos. De esta manera, en la memoria sobre las rentas provinciales, presentada por Canga Argüelles ante las Cortes de Cádiz, se condenaba al viejo sistema tributario del Antiguo Régimen. Además, el nuevo e incipiente liberalismo deseaba la implantación de una economía de mercado para lo cual se requería un sistema tributario eficaz que a la vez sirviera como impulsor del desarrollo comercial. Era por estas razones, que en el espíritu de los nuevos pensadores y también en las discusiones parlamentarias, sobrevolaba el concepto de proporcionalidad con dos objetivos fundamentales: el aseguramiento de

de la deuda, pero garantizando la obligación al pago de los créditos y los intereses contraídos por los gobiernos anteriores y estableciendo un nuevo organismo para la gestión de la misma. El artículo 355 tenía la siguiente redacción: “La deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes, y estas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción, y siempre el pago de los réditos en la parte que los devengue, arreglando todo lo concerniente a la dirección de este importante ramo, tanto respecto a los arbitrios que se establecieren, los cuales se manejarán con absoluta separación de la tesorería general, como respecto a las oficinas de cuenta y razón”.

la propiedad privada y el de que pudiera abarcar todas las actividades económicas con el fin de conseguir un reparto equitativo y justo de la carga tributaria. Sustentados en esta idea, el legislador pretendía garantizar la capacidad de inversión y el crecimiento económico y eliminar el posible carácter confiscatorio del impuesto.

Con estos precedentes, el informe de la Comisión extraordinaria de Hacienda fue presentado por el diputado Porcel³⁷², en la sesión ordinaria de las Cortes, celebrada en Cádiz el 6 de julio de 1813³⁷³. Comenzaba el informe expresando la necesidad de obtención de recursos para poder salvar a la patria, criticando el sistema de contribuciones vigente en España, y la contribución extraordinaria que se había impuesto con motivo del conflicto bélico. El texto decía que “convencida la comisión de la necesidad de hacer todos los esfuerzos posibles para salvar a la Patria, se ha ocupado menos de examinar el sistema de nuestra administración anterior, que en meditar y proponer el que nos conviene adoptar prontamente para evitar la ruina que nos amenaza siguiendo el antiguo; sin embargo, no ha dejado de recorrer, ni ha perdido de vista la historia de nuestras contribuciones públicas, comenzando desde el

³⁷²Porcel Ruiz Fernández Ballesteros, Antonio (1755-1832). Miembro de la Real Academia de la Lengua Española con la letra Q. Fue Secretario del Consejo y Cámara de Indias durante el reinado de Carlos IV y ministro de Guerra con la Junta Central durante la Guerra de la Independencia. Elegido diputado por Granada en las Cortes de Cádiz y ponente de la Comisión para la reforma de la Hacienda Pública. Fue Ministro de Ultramar durante el Trienio Liberal, teniendo que exiliarse en 1823 con la restauración del absolutismo. Murió exilado en 1832.

³⁷³Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, número 903, p. 5623.

conducho hasta la últimamente impuesta con el nombre de extraordinaria de guerra”³⁷⁴.

El informe destacaba el convencimiento de que el sistema administrativo de la Hacienda española era esencialmente vicioso, tanto por los problemas que tenía la administración que gestionaba los tributos como por lo caótica que hasta la fecha había sido la implantación de los diferentes sistemas de rentas, que más que tener un planteamiento y un origen estructurado y lógico o un “centro de unidad” habían sido aprobadas por las necesidades del momento. Es por ello que la Comisión se planteó, entre otros objetivos, clasificar los impuestos con la pretensión de abolir unos y dar continuidad a otros. El resultado de la herencia del gobierno en España, hasta su disolución en 1808, había sido nefasto, como se evidenciaba en la propia memoria, según los datos presentados por la Comisión. La deuda pública ascendía a 7.500 millones de reales, un déficit anual de 600 millones, con la imposibilidad añadida de hacer uso del crédito público y del papel moneda, con unos altos gastos para el pago de pensiones y empleados públicos y unos elevados costes de mantenimiento del ejército con el que hacer frente a las tropas napoleónicas³⁷⁵. El informe, además, establecía los fundamentos sobre los que determinar los principios básicos que iban a regir el nuevo sistema de rentas y contribuciones, recogidos en la Constitución, la

³⁷⁴Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, número 903, pp. 5625-5626.

³⁷⁵Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, número 903, p. 5626.

cual acababa con las “instituciones rancias que se oponían directamente a la Ilustración y justa libertad de los pueblos”³⁷⁶.

La Comisión también tuvo muy en cuenta la severa situación de pobreza que sufrían los pueblos de la península, derivada de la guerra y de las contribuciones excesivamente onerosas que se habían impuesto, no solo para el momento sino también en tiempos de prosperidad y abundancia. Este tipo de rentas habían supuesto, en algunos casos, aplicar tipos impositivos que afectaban a todo el producto líquido de la riqueza o del trabajo productivo, lo que había contribuido a generar una opinión, cada vez más extendida, de entender la política fiscal del régimen absolutista como confiscatoria. Fiscalidad que no tenía en cuenta la riqueza de los obligados tributarios y que había sido un elemento determinante en el empobrecimiento de la mayor parte de la población española. En muchos casos esta situación derivaba de políticas erráticas, pero en la mayoría de las ocasiones eran fruto de la necesidad de las continuas guerras que España había tenido que financiar tanto en el último tercio de siglo como a comienzos del presente.

De esta manera, el encargo que manifestaba haber recibido la Comisión no se limitaba a restablecer el producto de las antiguas rentas, con los que se cubrían solamente un tercio de los gastos, sino que la pretensión era establecer un sistema en el que todos contribuyeran en función de su riqueza, observando dos criterios esenciales: el de igualdad ante el tributo y la capacidad de tributación de cada cual en

³⁷⁶Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, número 903, p. 5626.

base a sus bienes, rentas y riquezas. El informe recogía su convencimiento acerca de que los principios de igualdad y de capacidad tributaria debían ser los principios sobre los que basar el nuevo sistema de rentas, estableciendo que “estos son también los principios y máximas que sigue la comisión”³⁷⁷. Fundamentos que eran absolutamente imposibles de cumplir con el antiguo sistema de contribuciones. Además, consideraba la Comisión que el viejo sistema ni podría mantener bien los ejércitos, ni revitalizar la agricultura, el comercio y la industria. Hechas estas apreciaciones, el informe realizaba un análisis de las contribuciones existentes hasta el momento: las primeras eran las eclesiásticas destinadas a mantener el culto, las segundas las constituían las de aduanas, tanto interiores como exteriores, conocidas como rentas generales. Las terceras eran las alcabalas, los cientos y millones, denominadas rentas provinciales, y finalmente las rentas derivadas de los estancos.

En cuanto a la primera clase, las rentas eclesiásticas, observó la Comisión que, aunque solo estaban impuestas sobre la agricultura y la ganadería, poseían un cierto carácter de igualdad y generalidad entre los contribuyentes obligados al pago de las mismas, al tener que pagarse en función de lo que se cosechara. Eran rentas de fácil cobro y con costes bajos en la administración de la recaudación, lo que hacía que casi todo el dinero que entraba pudiera ser utilizado para el pago de los gastos del Estado. Respecto a las segundas, rentas conocidas como generales o de puertos y fronteras, el informe las identificaba con “las naciones cultas”³⁷⁸, siendo esta una de las

³⁷⁷Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, número 903, p. 5627.

³⁷⁸Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, número 903, p. 5627.

pretensiones más reivindicadas por el nuevo librecambismo arraigado en la tradición de pensamiento impulsada por Adam Smith, que entendía que la liberación del comercio traería el desarrollo económico, este a su vez riqueza y más ingresos para el Erario Público. Las aduanas se concebían como reguladoras de la industria y el comercio, entendiendo que, si fueran prescindibles las fronteras, se deberían eliminar de manera inmediata. No obstante, eran conscientes de que para poder desarrollar los precarios sectores comerciales, agrícolas e industriales era necesaria, previamente, su protección para que pudieran desarrollarse antes de empezar a competir con economías fuertes y avanzadas. El planteamiento de cambio se realizó desde la intención de llevar a efecto una reforma periódica y progresiva de aranceles, dedicando especial atención a la mejora de su administración y a la protección de la riqueza del Estado.

Sería en el tercer grupo, las rentas provinciales, en las que se centró el informe de la Comisión y a las que dedicó casi todo el texto, debido a la importancia que estas tenían tanto por la repercusión social, política y económica, como por que suponían el grueso de los ingresos fiscales del Estado. El estudio se detuvo en el análisis de las alcabalas, cientos y millones advirtiendo desde el primer momento que la opinión era que se debía hacer una “transformación absoluta” pero que, sin embargo, “no hay unanimidad entre los economistas extranjeros y nacionales de los posibles perjuicios que pueden suponer las contribuciones indirectas o sobre el consumo, como es el caso de las contribuciones conocidas como provinciales”. Polémica y debate que según se manifestó en el propio informe también se produjo entre los miembros de la

Comisión por la disparidad de pareceres respecto a estas rentas. En la presentación del informe el ponente manifestó que no había tenido ninguna predisposición favorable hacia ningún sistema, aunque los miembros de la comisión siempre reconocieron que habían estado muy condicionados por los principios establecidos en la Constitución y por la situación y circunstancias políticas en las que se encontraba España, sujeta a la imperiosa necesidad de aumentar las rentas hasta el triple de las que en este momento se disponía, que era el montante que consideraban suficiente para afrontar los muchos gastos de guerra y de las penurias económicas derivadas de la misma.

Como premisas básicas, desde la Comisión, se tuvieron en cuenta los principios recogidos en la reciente Constitución, especialmente los establecidos en los artículos 339, 344 y 354. En cuanto al primero de ellos se reflejaba el principio de igualdad, por el que todos los españoles debían tributar en proporción a sus facultades, si excepción ni privilegio alguno. El artículo 344 se refería a la configuración de un sistema de contribuciones directas, repartiéndolas entre las provincias y asignado a cada una un porcentaje en función de su riqueza. El último de los artículos mencionados se proponía la eliminación de las aduanas, dejando solamente las existentes en los puertos de mar y en las fronteras exteriores. Añadía el informe la firme convicción de que no se debía continuar con el sistema de rentas provinciales que había venido siendo aplicado hasta entonces. En todo caso, también se reconocía que ya desde la mitad del siglo XVII se venía cuestionando el sistema de rentas provinciales con diferentes críticas y también con intentos de reformas que habían

tenido poco éxito. Especial referencia se hizo en la exposición de las propuestas de reforma llevadas a efecto por el Marqués de la Ensenada y por Cobarrús. Ambas tenían por objeto sustituir el sistema de rentas provinciales por una única contribución de carácter directo a semejanza del que había venido existiendo en los territorios del antiguo reino de Aragón. Esta alusión a estos dos proyectos ya vislumbraba cual iba a ser la posible propuesta en la que había venido trabajando la comisión.

El primer argumento que se esgrimió en contra de la imposición indirecta de las rentas provinciales fue que el consumo no podía ser una medida de igualdad que estableciera el equilibrio entre la riqueza del contribuyente y la cuota de la contribución. Consideraban que los consumos nunca podían ser proporcionales a la riqueza de los consumidores y que estos dependían de la situación general de cada hogar, del número de miembros y de otras condiciones subjetivas de los obligados al pago y de si se trataba o no de productos de primera necesidad. En referencia a estos últimos y a la injusticia que suponía el gravamen que recaía sobre ellos, en el texto se hacía la siguiente aseveración: “Pero cuando se considera que estas contribuciones indirectas recaen precisamente sobre los consumos de primera necesidad, sube el punto la injusticia al ver que el miserable labrador, el jornalero, el comerciante de por menor y el artista pobre, que son los mayores consumidores de estos efectos, son por lo mismo los que más contribuyen”³⁷⁹. Hacía recaer sobre estos grupos el grueso de la recaudación, a la vez que sufrían los desmanes derivados de la corrupción y de los fraudes en las ventas. Por otra parte, había quienes las defendían argumentando que

³⁷⁹Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, número 903, p. 5629.

gran parte de estos problemas se habían corregido con los encabezamientos de los pueblos, al convertirlas en casi imposiciones directas tomando como base para su reparto las cosechas, las granjerías y las ganancias de cada vecino, la riqueza individual. Sin embargo, los encabezamientos no alcanzaron a todos los pueblos, manteniéndose en la mayor parte de los sitios las rentas provinciales que, tal y como se relacionaban, estaban compuestas de “las alcabalas, cientos, millones, servicio ordinario y extraordinario, quince al millar, martiniega, tercias, fiel medidor, venta de aguardiente y licores, quinto y millón de la nieve, venta del jabón, sosa y barrilla, diezmo de Aljarafe y ribera de Sevilla, cargado y regalía, venta de la Abuela, población, seda y azúcar de Granada, frutos civiles, derechos de internación, etc”³⁸⁰. Además, todo se complicaba por el caos que se desprendía de la aplicación de las reglas consignadas en el Ministerio y en la Dirección de rentas y de las instrucciones remitidas a las provincias. Este caos era propicio para que se produjeran constantes fraudes, y especialmente, en las cantidades que se pagaban en los derechos de puertas, que en las más de las ocasiones no se correspondían con los derechos que gravaban, lo que hacía que el rechazo popular hubiese aumentado de manera creciente. Era fácilmente demostrable como los empleados públicos, a pesar de sus cortos sueldos, gastaban el doble que lo que cobraban, saliendo todo ello del abuso contra los contribuyentes. El ponente llega a la conclusión de que existía un gran entramado conformado por un “enjambre de personas ocupadas de continuo, unas en burlar las

³⁸⁰Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, número 903, p. 5629.

leyes y otras en dejarlas burlar, mediante el cohecho, aunque esta consideración no puede ser indiferente en un Gobierno que aspira a ser libre, justo y benéfico”³⁸¹.

La Comisión examinó el coste de la administración de rentas provinciales, comparando los datos de 1797 con los del mismo año de las rentas de la Corona de Aragón: “Once y un cinco octavos por 100 costó la administración de las rentas provinciales de la de Castilla en el año 1797, que nos hemos propuesto seguir, por no diferenciarse mucho de los cuatro anteriores, que unidos con este componen un quinquenio. El Real catastro y otros ramos de Cataluña un siete octavos por 100: el Real equivalente en Valencia tres octavos: la Real contribución en Aragón un dos centavo: y la talla de Mallorca cinco. Esta enorme diferencia procede de la naturaleza de las mismas contribuciones”. Entendiendo que los encabezamientos no requerían de ningún gasto, era incomprensible esta diferencia en los costes de la administración a no ser que se produjera por los vicios a los que estaba sometida la gestión de los tributos.

La segunda cuestión analizada en la Comisión, tras la visión tan negativa de la administración, fue el de las propias rentas vigentes en el reino castellano a las que nuevamente se las comparó con las que se cobraban en los territorios de la antigua corona aragonesa (Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca), considerando que el reparto de estas últimas era más justo debido al método utilizado en su distribución. Con esta comparación se volvía a hacer un alegato a favor del principio de igualdad

³⁸¹Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, número 903, p. 5630.

establecido en la Constitución. Principio que se sustentaba en dos vertientes: por un lado, en la unificación de un mismo sistema tributario en todos los territorios de España, eliminando la distinción entre los de la antiguas Coronas de Castilla y Aragón, y por otro, en la igualdad de los obligados tributarios al pago de los tributos en función de su capacidad fiscal mediante la aplicación de un nuevo sistema de tributación directa. Fue por ello que en el informe se determinó que no podían los españoles ser iguales ante la ley si los derechos y obligaciones eran diferentes. Llegados a este punto, el planteamiento que realizó la Comisión fue que la manera de conseguir la igualdad perseguida era adoptando el sistema de catastro, equivalente, talla o única contribución, siendo indiferente el nombre siempre que se sustentara en una contribución de carácter directo. A las Cortes tocaría fijar el cupo a pagar por cada provincia, a las diputaciones provinciales el de cada partido y el de cada pueblo, y a los ayuntamientos el de cada vecino. Para conseguir estos objetivos se tomaría como base la riqueza territorial, industrial y fabril de cada provincia utilizando el Censo de frutos y manufacturas de 1799, publicado en 1803 y elaborado por Marcos Marín y Juan Polo Catalina³⁸². Se expresó el conocimiento de que los daños ocasionados por la guerra pudieran haber distorsionado los datos, pero al no tener otros mejores, se optó por utilizarlos. Aún así, no se consideró imprescindible su utilización, máxime cuando en Aragón, en el momento de la implantación de este tipo

³⁸²*Censo de frutos y manufacturas de España é Islas adyacentes, ordenado sobre los datos dirigidos por los Intendentes, y aumentado con las principales reflexiones sobre la Estadística de cada una de las provincias, en la sección primera del Departamento del Fomento General del Reyno y de la Balanza de Comercio, bajo la dirección de su jefe D. Marcos Marín y por el oficial Juan Polo y Catalina, Madrid, Imprenta Real, 1803.*

de tributación, no había habido estadística ni censo elaborados y por ello no dejó de implantarse con éxito el nuevo método de tributación.

En el informe también se aportó un dato significativo, que las rentas provinciales habían venido reduciéndose drásticamente, estando por la mitad del valor que tuvieron en el momento más alto. Aunque el ponente lo achacó a los vicios en la administración, quizás debemos decir que la influencia mayor se debió al estado de guerra en el que se encontraba el país. Finalmente, manifestó que las contribuciones sobre los consumos habían sido utilizadas como instrumento contra la libertad de los pueblos: delaciones, aforos, registros, embargos, prisiones, penas excesivas, confiscaciones y todos los medios de coacción que se habían empleado, más propios de esclavos que de hombres libres. Situaciones que eran incompatibles con los principios constitucionales recientemente aprobados. Con todos estos argumentos, y al considerarlos sustentados en una legislación dura y arbitraria, la conclusión reflejada en el texto fue la propuesta de abolición del sistema de rentas provinciales y la búsqueda de un sistema más justo.

En cuanto a las rentas estancadas, la Comisión consideraba que estaban sujetas a la mayor parte de los inconvenientes de las rentas provinciales y a otros que les eran propios. Para que pudieran ser productivas estaban establecidas con un elevado recargo impositivo, que había derivado en un aumento progresivo del contrabando, lo que a su vez había implicado la utilización de medios de coacción para su cobro, que distaban mucho de las garantías legales establecidas en la nueva Constitución, y que

habían provocado una inusitada tensión entre la policía y los contrabandistas, tal y como reflejaba el propio informe: “Una guerra civil entre guardas y contrabandistas, en la cual se ha empleado frecuentemente la fuerza militar, ha desolado periódicamente á nuestros pueblos, y ha sido la escuela de todo género de crímenes. De contrabandista á malhechor, de malhechor á ladrón, y de ladrón á asesino, han sido los grados de esta escuela, y la despoblación del Reino, el deshonor de las familias y la corrupción de la moral pública los amargos frutos de su doctrina. Todos estos males se han contemplado con la mayor indiferencia, atendiendo solo al estado anual de los productos”³⁸³. Atendiendo a estos argumentos y a los grandes gastos de gestión de la administración de las rentas del tabaco, la sal, el plomo, los naipes y el azufre, la comisión opinaba que desestancadas y aplicándoles el régimen de las rentas generales serían más productivas fiscalmente para el erario público. Se planteaba que quedaran sujetas a los derechos de entrada y salida del reino, dejando enteramente libres su venta y comercio en el interior del país.

Finalmente, la Comisión estableció una estrecha vinculación entre la estabilidad del sistema tributario y el recurso a la deuda. La guerra traía consigo la necesidad de aumentar los gastos públicos, provocando una reducción del dedicado a los ciudadanos y un aumento de la disposición de recursos tributarios. Esto hacía que se hubiera tenido que acudir a medidas extraordinarias, como sucedió en la guerra de 1779, creando papel moneda sin la previa dotación de fondos para el pago de los réditos y su amortización. Sistema del que se abusó y que en el momento de presentar

³⁸³Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, número 903, p. 5631.

el informe ya no se podía disponer, por haber caído en descredito en los mercados financieros, lo que a su vez había implicado un gran descontrol en la utilización de las rentas provinciales. El ponente lo expresaba de la siguiente manera: “El sistema militar de la Europa moderna no permite hacer frente á los gastos de guerra con los recursos ordinarios de ninguna nación, por opulenta que sea. Los empréstitos son absolutamente indispensables; pero mal pueden conseguirse empréstitos antes de arreglar el sistema de Hacienda de un modo estable. Hasta entonces serán inútiles cuantos esfuerzos se intenten hacer para destinar con absoluta separación fondos eficientes al pago de los intereses de nuestra Deuda pública, y para amortizar su capital, sin lo cual no hay crédito ni posibilidad de nuevos empréstitos”³⁸⁴.

A la vista de los argumentos presentados, la Comisión propuso su Plan de rentas para la deliberación en la Cortes, siendo su principal propuesta la supresión de las rentas provinciales, lo que significaba la eliminación de todas las contribuciones indirectas sobre los consumos, ya estuvieran en encabezamientos o directamente en la administración. Las corporaciones y personas particulares que se hallaran en posesión de documento con los que cobrar alcabalas en los pueblos u otro derecho público, fuera a título de señores de los mismos pueblos, o por mercedes obtenidas de la corona, o a título oneroso, deberían cesar en esas prestaciones a cambio se les concedería las indemnizaciones correspondientes. También quedarían suprimidas las rentas estancadas, pudiendo circular libremente los efectos que hasta entonces habían estado sujetas a ellas. Las Cortes, previo dictamen de la Regencia, debían determinar

³⁸⁴Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, número 903, pp. 5631-5632.

los derechos de entrada y salida de la Península y los sobreprecios a los que se debía vender a pie de fábrica y los que se producirían pertenecientes a la Nación. Se debían combinar las necesidades del erario público con la libertad comercial.

En lugar de rentas provinciales y estancadas, se establecía una contribución directa en todas las provincias en función de la riqueza territorial e industrial de cada una de ellas. El cupo se obtendría dividiendo la contribución sobre la riqueza total, teniendo en cuenta la de cada provincia y consiguiendo con ello la cuota de la contribución directa provincial. Para obtener la distribución se utilizaría el Censo de la riqueza territorial e industrial de 1799, publicado en 1803. De esta manera, el cupo de cada provincia lo determinarían anualmente las Cortes, conforme a dicha base censal, siendo las diputaciones provinciales las encargadas de establecer la separación de la riqueza y el cupo de cada partido y de cada pueblo. Por su parte, los pueblos configurarían el cupo de cada vecino. Para el desarrollo de este nuevo sistema de contribución directa se establecía una distinción entre los partidos y municipios pertenecientes a los territorios de las antiguas coronas de Aragón y Castilla. Así, para los municipios de los territorios aragoneses servirían de base las cuotas que hasta entonces se habían repartido en la contribución real, el catastro, la talla y el equivalente. Por su parte, en los municipios castellanos y para fijar el cupo de cada partido, de cada pueblo y de cada vecino las diputaciones provinciales y los ayuntamientos tomarían como base el montante de las rentas provinciales en sus encabezamientos. En los pueblos que no hubieran estado encabezados, en las provincias exentas y en Canarias, sus diputados provinciales formarían un estado de

la riqueza respectiva de sus partidos y pueblos para poder hacer la distribución del cupo, siendo responsabilidad de los ayuntamientos el repartimiento de los vecinos.

Una vez que los cupos fueran determinados por la diputaciones provinciales, estos quedarían expuestos para que los pueblos pudieran hacer las reclamaciones o alegaciones que consideraran, pudiendo las diputaciones alterarlos en función de las mismas. El mismo procedimiento de exposición llevarían a cabo los pueblos respecto al cupo que ellos deberían determinar. En las provincias de ultramar, donde no existieran rentas provinciales, continuarían las contribuciones que estuvieran vigentes, para las cuales se establecía un compromiso de estudio por si tuvieran que ser reformadas o abolidas. Finalmente, se adquiría la obligación, al quedar muchos trabajadores públicos sin cometido tras la derogación de las rentas provinciales, de mantener sus sueldos y empleos.

Los debates parlamentarios comenzaron el día 18 de julio y se extendieron durante todo el verano hasta el 13 de septiembre, día en el que se efectuó la aprobación definitiva del nuevo plan de contribuciones públicas. Los diputados fueron conscientes del alcance que tendría la reforma tributaria para la sociedad española y fue por ello que las discusiones devinieron en intensas y con una profusión inusitada de argumentos. La primera intervención de importancia, por la consistencia de sus argumentos, se produjo en la sesión del 18 de julio³⁸⁵ por el diputado Antonio Alcalá

³⁸⁵Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, vol. VIII, número 9155, pp. 5725-5732.

Galiano³⁸⁶, quien no solo intervino en contra de la reforma propuesta, sino que incluso la impugnó formalmente en el Congreso. El primero de los argumentos que esgrimió para oponerse fue el de que las nuevas contribuciones podrían alterar las relaciones interiores entre los territorios españoles y, especialmente, las derivadas de los tratados de comercio estratégicos que, en esos momentos de conflicto bélico, se habían alcanzado con Portugal y el Reino Unido. Galiano consideraba ambos tipos de relaciones entrelazadas al sistema de contribuciones públicas, con especial atención a los impuestos sobre el consumo, que entendía ligados a los intercambios comerciales que eran fundamentales para establecer una estrategia comercial clara y con ello conseguir la seguridad jurídica que el mismo necesitaba. Para sustentar su teoría hizo una referencia fundamental a la experiencia francesa, al entender que un país con una estructura tributaria más evolucionada no había tenido una experiencia positiva con el nuevo sistema de contribuciones impulsado por la Asamblea Constituyente francesa. En su retórica quiso destacar la obra de Necker, “Sobre la administración de las rentas de la Francia” y los consejos que les dio a los diputados franceses sobre los males que iba a causar en Francia la variación del sistema de contribuciones³⁸⁷, que conllevaría

³⁸⁶ Alcalá Galiano, Antonio (1789-1865). Hijo de Dionisio Alcalá Galiano, fallecido en la Batalla de Trafalgar y tío del escritor Juan Valera. Sirvió en la armada española hasta el año 1812. Fue uno de los diputados de las cortes constituyentes, catalogado como un gran orador. Estuvo destinado en las delegaciones diplomáticas españolas en Suecia y Brasil. Participó en el movimiento que terminó con el triunfo de Rafael de Riego en 1820 y el comienzo del Trienio Liberal. Fue miembro del Partido Moderado durante el trienio y a su finalización tuvo que marcharse al exilio, al haber votado la incapacidad del rey Fernando VII. En 1832 regresó a España, siendo nombrado Ministro de Marina tras la caída de Mendizábal. Con el fin del gobierno de Ustáriz volvió al exilio regresando en 1837. Narváez le nombró Ministro de Fomento en 1865. Murió en una sesión del Consejo de Ministro en ese mismo año.

³⁸⁷ Astigarraga, J., “Necker en España, 1780-1800”, en *Revista de Economía Aplicada*, 23, vol. VIII, Universidad de Zaragoza, (2000), pp. 119 a 141.

la merma del comercio, la disminución de la renta disponible y la reducción de recursos para la hacienda pública hasta que se consolidase el nuevo sistema.

Como segundo argumento utilizó los principios, que consideraba fundamentales para un moderno sistema de rentas, derivados de la tradición smithiana, y que clasificó en seis: el primero fue que las contribuciones para ser justas debían imponerse sobre los fondos que se consumieran o destruyeran y no sobre los que produjeran bienes. El segundo fue que los tributos sobre la producción eran perjudiciales para el desarrollo económico. El tercero que era falso de que todas las riquezas recaían sobre la tierra, tal y como se había argumentado en la presentación de la propuesta de reforma. El cuarto expositivo versó sobre la afirmación de que el tributo directo no podía establecerse sobre los fondos de comercio al estar compuestos de cantidades variables, que era muy complicado someterlas a cálculo. El quinto fue que ningún Estado debía utilizar como base impositiva para el tributo directo la industria y el comercio porque de esta manera estaría limitando su desarrollo y la generación de riqueza. Y finalmente, como sexto punto, consideró que el medio más seguro de fomentar, en toda sociedad, la industria y el comercio era no sujetando los capitales a ningún tipo de imposición directa.

El tercer argumento y quizás el más consistente contra el nuevo sistema, fue el ataque directo al modelo que se quería implantar, evidenciando sus imperfecciones y su potencial falta de eficacia en la consecución de los recursos que el Estado estaba necesitando. Arremetió contra el catastro de Cataluña y el equivalente de Aragón,

manifestando que el éxito de su gestión estribaba en los pocos recursos que con ellos se recaudaban y no al modelo de recaudación. El equivalente de Aragón se estableció en el año 1718 teniendo una cuota solo de 5 millones de reales (cantidades similares se establecieron para Cataluña, Valencia y Baleares) y no pudiendo hacerse su repartimiento, por no disponer de datos para su aplicación, hasta el año 1768. Por su parte las cantidades que se recaudaban en Castilla eran de 60 millones de reales en las mismas fechas. En esta exposición se enlazaron dos argumentos: la recaudación en los territorios castellanos era mucho mayor y por lo tanto la nueva gestión sería más complicada y en segundo lugar que la tardanza que había supuesto poner en marcha el sistema aragonés era un tiempo que no se podía permitir por las urgencias derivadas del conflicto bélico que requería de inmediatos recursos.

Destacó, también, la cuarta argumentación esgrimida por Galiano en referencia a las dudas que le generaba adoptar un censo publicado en 1803 con datos de 1799. Los tiempos habían cambiado y consideraba que, quizás, no era la mejor herramienta para tener el éxito deseado. Galiano dijo literalmente³⁸⁸: “El catastro que se quiere adoptar, según el informe, es el publicado en el año 1803, según los datos que se habían reunido en el de 1799. No diré por ahora nada sobre su inexactitud; pero sí pondré a la consideración de V.M. si el catastro formado en dicha época puede servir para el presente”. La intervención de Alcalá Galiano fue fundamental porque sirvió de base para las exposiciones del resto de parlamentarios contrarios al sistema propuesto. Oposición que se fundamentó, de manera general, en el momento y en el sistema

³⁸⁸Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, vol. VIII, número 915, p. 5730.

planteado y no tanto en la necesidad de cambio en la que casi la práctica totalidad de los diputados coincidían.

Las intervenciones de los diputados Conde de Toreno y Pelegrín³⁸⁹ el 19 de julio y del diputado Antillón³⁹⁰ el día 20 de julio³⁹¹, se realizaron con argumentos muy similares, en oposición y contestación a los del diputado Alcalá Galiano. La cuestión la centraron en la derogación de las rentas provinciales, que consideraban contrarias al nuevo régimen constitucional, y en la clase y naturaleza de las nuevas contribuciones. Fueron de la opinión de que la opresión que las rentas provinciales ejercían sobre los pueblos generaban corruptelas, fraude, desigualdades en el pago y en algunos casos, incluso, tenían efectos confiscatorios. Fue por ello que estimaron que no se trataba tanto de las cantidades a pagar, lo que se determinaría después en función de las urgencias del Estado, sino del modelo de contribuir. Fue clara la defensa que realizaron de los principios constitucionales de igualdad y de que todos debían contribuir en función de su riqueza. Asimismo, coincidieron en modernizar la administración eliminando los excesivos gastos de gestión, la arbitrariedad de los empleados públicos y el fraude. Antillón se pronunció de la siguiente manera en el

³⁸⁹López-Pelegrín Martínez, Francisco (1767-1841). Fue miembro del Consejo real de Castilla y Oidor de la Real Audiencia y Chancillería de Valladolid reinando Carlos IV. En la Guerra de la Independencia integró las Juntas de Molina de Aragón y la Junta Suprema de Aragón. Diputado en las Cortes de Cádiz se tuvo que exiliar con el retorno de Fernando VII. Ostentó diferentes cargos durante el Trienio al final del cual se tuvo nuevamente que exiliar. Volvió a España en 1834 y falleció en 1841.

³⁹⁰Antillón y Marzo, Isidoro de (1778-1814). Abogado y geógrafo. Perteneció a la Junta de Defensa de Zaragoza. En 1809 escribió en el Semanario Patriótico, en la Gaceta del Gobierno en Sevilla y en la Aurora Patriótica Mallorquina. Elegido diputado en 1812 por el Partido Liberal. Murió víctima de un asesinato en 1814.

³⁹¹Los debates parlamentarios se realizarán en sesiones a lo largo del verano en los meses de julio (18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 28, 29 y 31), agosto (1, 4, 19, 21, 22 y 27).

debate del día 20 de julio³⁹²: “He oído que la contribución directa de las provincias no produce tanto a proporción como las rentas de Castilla. Pero esto no es entender la naturaleza de la contribución directa, cuyos datos son una base fija, sobre la cual se arregla una imposición mayor o menor, según se quiere, sin la menor dificultad y en el espacio de pocas horas. Así, he visto hacerlo en Mallorca siempre que ha habido necesidad de aumentar la talla. Además, no se trata ahora de las cantidades con que se ha de contribuir (pues esto se determinará según las urgencias del Estado) sino del modo de contribuir”. Y finalizó su intervención de manera contundente y de la siguiente manera: “Concluyo, pues, pidiendo al Congreso que se hable más sobre este artículo: su aprobación será el eco del clamor general de la Nación, y una consecuencia de la justicia universal que debe regir las sociedades. Discusiones largas y científicas vendrán bien cuando se proponga el método que ha de sustituirse a las rentas provinciales. Entonces, si algún sr Diputado le ocurriese otro mejor que el que proponga la comisión, ofrézcalo a la deliberación de las Cortes. Entretanto, no perdamos el tiempo”.

Por su parte, Pelegrín en la sesión de 19 de julio³⁹³ dijo que “no se necesita meditar mucho para conocer la incompatibilidad de este sistema con el de la Constitución”, en clara alusión a que no se respetaban los principios de igualdad y de capacidad tributaria que establecía la nueva carta magna en el Sistema tradicional de rentas. En la misma línea que Toreno, Pelegrín y Antillón se pronunció Argüelles Álvarez en la

³⁹²Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, vol. VIII, número 917, p. 5755.

³⁹³Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, vol. VIII, número 916, p. 5748.

sesión del 26 de julio reflejando la opinión que había trasladado la comisión sobre la necesidad de cambio del sistema de rentas, conociendo bien las causas de esta obligación, como también las limitaciones y dificultades que existían para el cambio³⁹⁴: “Todo punto de contribuciones es de la mayor gravedad y trascendencia; nada debe omitirse en semejantes cuestiones para adquirir cuanta ilustración sea necesaria; pero no debemos desentendernos al mismo tiempo que hay casos en los cuales aspirar a una perfección tal vez ideal, es aventurar, no solo el acierto de la resolución, sino también la existencia del Estado”.

Otra de las cuestiones que mereció duras críticas de los diputados fue la elección del Censo de 1799 como base estadística de reparto, centrándose en cuatro aspectos fundamentales: las deficiencias técnicas del censo, la ausencia de datos sobre el comercio, que también iba a ser gravado con la contribución directa, la imprecisión de sus datos, lo que ocasionaría graves problemas de desigualdad en la aplicación del tributo, así como no ser un soporte válido para conseguir datos fiables de la capacidad tributaria de los potenciales sujetos pasivos del tributo. Esta discusión ya había sido apuntada por Galiano en la sesión del día 18 de julio, pero se entraría en profundidad en los debates de los días 29 y 31 de julio con la intervención del diputado Moragues i Rullan³⁹⁵. La primera opinión que trasladó a la cámara fue que el censo de 1799 era inexacto, lleno de errores y equivocaciones, no pudiendo por estos motivos utilizarse

³⁹⁴Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, vol. VIII, número 923, p. 5805.

³⁹⁵Moragues i Rullan, Guillem (1771-1836). Diputado en las Cortes de Cádiz y durante el Trienio Liberal. Fue uno de los firmantes de la Constitución de 1812 y durante la regencia de María Cristina desempeñó el cargo de Subsecretario del Ministerio de Fomento y Gobernador de las Islas Baleares en los años 1833 y 1834 respectivamente. Falleció en 1836.

como regla de la distribución del nuevo tributo por la “desigualdad gravosísima y ruinosa” que traería su aplicación. Ello, según Moragues, ocasionaría la destrucción de la riqueza, del comercio y la ruina de la nación³⁹⁶, lo que produciría efectos devastadores que impedirían financiar el conflicto bélico contra el ejército de Napoleón. Importante fue la observación en referencia a la Contribución de guerra, que estaba vigente desde 1811 y que, debido a la falta de datos, de medios de gestión y de fórmulas recaudatorias suficientes no se estaba cobrando. Este argumento fue utilizado por el diputado para aseverar que si no había sido posible cobrar la contribución extraordinaria no sería viable, en momentos tan difíciles, garantizar el éxito de una reforma tan ambiciosa y de una contribución directa tan complicada para el pueblo por su novedad. Ciudadanos que además padecían unas carestías extraordinarias por tantos años de conflictos armados acumulados desde finales del siglo XVIII. Ante esta realidad la pregunta que se hacía Moragues era dónde estaba la necesidad de variar el sistema tradicional de rentas provinciales cuando ni siquiera si había podido poner en marcha la contribución extraordinaria de guerra. Era incomprensible pensar en un sistema nuevo cuando no se había puesto en marcha el vigente.

Moragues, además, consideraba que la nueva contribución era contraria a los principios establecidos en la Constitución de 1812, al tener en cuenta solo la riqueza territorial e industrial, pero no la proveniente del comercio, el cual quedaría al margen de la contribución lo que haría trincar el principio constitucional de igualdad y de

³⁹⁶Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, vol. VIII, número 926, p. 5829.

capacidad tributaria, en base a la riqueza de cada individuo. Ni el censo de 1799 establecía criterios para el gravamen de la actividad comercial ni la comisión facilitaba el mecanismo para poder gravar los capitales ni sus productos. Según el diputado, esto acarrearía la discordia entre los ciudadanos y entre las provincias del Estado por la desigualdad notable que se produciría con la aplicación de la nueva contribución directa. Teoría que fue apoyada por el diputado Mejía Lequerica³⁹⁷ en la sesión del 1 de agosto cuando manifestó³⁹⁸: “La dificultad está en lo que acaba de decir S.S; en la justicia del reparto. La distribución se ha de hacer en proporción de toda la riqueza: es así que en el censo no está comprendida toda la riqueza, porque falta la del comercio exterior: luego aun ahora se debe procurar evitar en todo lo que sea posible la desigualdad que de esto se puede seguir, pues todo lo que desde ahora se conozca defectuoso y se pueda evitar, vale más hacerlo desde luego, que da lugar a recargos sucesivos”. Además, el censo solo contemplaba las utilidades y productos de un año, los cuales no eran suficientes para tener conocimiento de la riqueza del país. Para poder configurar una visión acertada del mismo era necesario, según el diputado, examinar los datos como mínimo de un quinquenio. De esta manera, se compensaban los datos buenos y los malos proporcionando con ello bastante seguridad en el resultado final. Finalmente, era de la opinión que mucho tiempo había transcurrido desde la configuración de ese censo y que mucho había cambiado a peor la riqueza de

³⁹⁷ Mejía Lequerica, José. (1777-1813). Diputado suplente de José Matheu por la ciudad de Quito y el Virreinato de Nueva Granada en las Cortes de Cádiz. Gran defensor en las sesiones de los derechos de las colonias americanas y muy crítico con la Inquisición. Al declararse la epidemia de fiebre en Cádiz en 1813 defendió que las mismas permanecieran en la ciudad. Murió en Cádiz en 1813 afectado por esta enfermedad.

³⁹⁸ Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, vol. VIII, número 929, p. 5858.

España, por lo que su aplicación ocasionaría mucha injusticia y el rechazo de la población. Los debates se sucedieron en diferentes sesiones, utilizando en líneas generales, por otros diputados, los argumentos utilizados por Moragues i Rullán para su oposición a la utilización del Censo de 1799.

5.2.3. Nuevo plan de contribuciones públicas

El 27 de agosto, después de los intensos debates parlamentarios, la propuesta de reforma tributaria³⁹⁹ fue dictaminada favorablemente por el Congreso siendo posteriormente aprobada y publicada el 13 de septiembre con el título de “*Nuevo plan de contribuciones públicas*”⁴⁰⁰, mediante el Decreto CCCIV, que comenzaría a aplicarse en 1814. El nuevo sistema se configuraba tras el mandato constitucional sentando las bases de un orden tributario diferente y para satisfacer las demandas emanadas de un nuevo modelo de Estado. Se establecía una nueva contribución directa con la pretensión de una aplicación efectiva de los principios constitucionales de igualdad y capacidad tributaria, eliminando los privilegios y utilizando la provincia como elemento central en la nueva organización de la recaudación. Se incorporaba la proporcionalidad entre el impuesto y la renta disponible y se igualaba a todos los españoles ante la obligación de sufragar los gastos del Estado. Todo ello provocaba

³⁹⁹Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, vol. VIII, número 955, pp. 6054-6056.

⁴⁰⁰Decreto CCCIV: «Nuevo plan de contribuciones públicas de 13 de septiembre de 1813», en Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación, Cádiz, Imprenta Nacional, 1813, Tomo IV, pp. 229-237.

una transformación en la estructura política y económica del país. La aplicación del nuevo sistema de rentas implicaba un cambio profundo en la organización de la administración del Estado como ha señalado Conte⁴⁰¹, para poder afrontar con éxito las profundas reformas planteadas. Un nuevo sistema tributario sobre una organización político territorial que necesitaba cambios profundos y que se sustentaba sobre una concepción diferente de las relaciones de los individuos con el gobierno. Esta relación, la de Nación, es la que diferenciaba esta experiencia de las que se habían realizado en los territorios de la antigua Corona de Aragón con la talla, catastro o equivalente. Como ha manifestado Quintana, estamos ante el primer ensayo de unificar bajo un principio personal de reparto la carga tributaria el poder fiscal de España⁴⁰². Era la primera vez que se afrontaba una transformación tributaria que abarcaba todo el territorio del Estado. Hasta entonces solo se había hecho reformas que afectaban a diferentes territorios, pero no a la suma de todos los territorios históricos de los que se componía la nación. Fue con esta propuesta con la que se inició un camino de reformas con las que se intentarán afrontar un ambicioso proceso de cambios sobre los principios de igualdad y universalidad. Se propondrán medidas cuya tendencia fue clara, la unidad fiscal con varias acciones principales con las que conseguir este objetivo: supresión de aduanas interiores y de los estancos, libertad de comercio y de trabajo, eliminación de la contribución indirecta y apuesta por la

⁴⁰¹Conte, F.A., *Examen de la Hacienda Pública en España*, tomo I, Cádiz, Imprenta Gaditana, 1854, p. 10.

⁴⁰²Fuentes Quintana, E., Los principios del reparto de la carga tributaria en España, p. 170, nota 9.

directa, reforma de los órganos de gestión y recaudación, configuración de un sistema centralizado de control e impulso del comercio exterior.

En el preámbulo del Decreto se afirmaba la necesidad de obtener recursos suficientes con los que hacer frente a los gastos derivados de la guerra que se libraba contra los franceses, para eliminar un sistema de rentas que consideraban injusto y que ahondaba en la desigualdad, para propiciar un modelo en el que todos los españoles tributarán en función de sus riquezas y bienes, sin excepción ni privilegio alguno, tal y como estaba establecido en los principios que recogía la recientemente aprobada Constitución. Junto a estas razones, se exponía que era necesario aprobar contribuciones ciertas y seguras que pudieran respaldar gastos que tuvieran también estas dos condiciones, de los cuales carecía el sistema de rentas, provinciales y estancadas, del Antiguo Régimen y que con la reforma se suprimía. Además, con el plan de rentas públicas se trataban de conciliar las necesidades de la administración con la libertad de los ciudadanos, fomentando a su vez la agricultura, la industria y el comercio externo e interno.

Con la reforma quedaban extinguidas todas las imposiciones sobre los consumos o rentas provinciales y las que se consideraban agregadas: alcabalas, cientos, millones, martiniega, fiel medidor, renta de aguardiente y licores, quinto y millón de la nieve, renta del jabón, de la sosa y barrilla, el cargado y la regalía, la renta de la abuela, seda y azúcar de Granada, frutos civiles, derechos de internación y cualesquiera que cobrarán en la Península y las Islas con otros nombres ya estuvieran directamente

gestionadas por la administración o mediante la fórmula de encabezamiento. Se mantenían las tercias reales, conocidas como dos novenos ordinarios, que sobre la masa general de diezmos pertenecían al Estado y se habían venido cobrando hasta entonces en unión con las rentas provinciales: el diezmo de aljarafe y ribera de Sevilla, el de la teja, cal y ladrillo. También quedaban extinguidas las rentas estancadas, a excepción del papel sellado, pudiendo, a partir de ese momento, establecerse la libre circulación de todos esos productos. Con esta medida se suprimían las aduanas interiores, las administraciones, oficinas y resguardos destinados a la recaudación de estas rentas. No obstante, se preservaba el sueldo de los empleados de las mismas hasta que el Gobierno los recolocase en otros destinos dentro de la administración. Distinto problema se planteaba con las corporaciones y personas particulares que se hallaban con la facultad de cobrar alcabalas u otras rentas que quedaban suprimidas para los cuales se establecía que cesarían inmediatamente en su cobro o percepción. Deberían presentar los títulos originales, en cuya virtud les correspondían estos derechos, para poder recibir la correspondiente indemnización, siempre y cuando procediesen de títulos onerosos o por recompensas por servicios prestados.

En cuanto a los pueblos y ciudades que estuvieran cobrando arbitrios, destinados a sufragar gastos municipales o para el mantenimiento de algún servicio público, y que recayeran sobre las rentas provinciales o sobre las que quedaran libres con la apertura de los mercados interiores, deberían proponer a las Diputaciones provinciales otros medios de distinta clase y naturaleza para que estas a su vez los propusieran al

Gobierno y este a las Cortes Generales, según estableció el artículo 322 de la Constitución recientemente aprobada⁴⁰³. De esta manera se conseguiría suplir la supresión de ingresos que se consideraban esenciales.

Respecto de las rentas generales o derecho de aduanas correspondía a las Cortes, previo dictamen del Gobierno, determinar los derechos de entrada o salida de la Península tanto a los productos generales como a los estancados. Quedaba suprimida la Contribución extraordinaria de guerra, que había sido establecida por los decretos de la Junta Central y de las Cortes, de 12 de enero de 1810 y 1 de abril de 1811. En lugar de las rentas suprimidas se establecía una contribución directa en toda la Península y en las islas adyacentes conforme a lo establecido en los artículos 8 y 339 de la Constitución, que recogían el principio de capacidad tributaria y la eliminación de privilegios⁴⁰⁴. Para conseguir estos objetivos la contribución se componía de tres ramos: territorial, industrial y comercial y se debía distribuir sobre la riqueza total de la península, tomando como referencias las de cada provincia, pueblo y de cada individuo estableciendo un sistema de cupos. Artola ha considerado que este

⁴⁰³ ACD. Constitución Política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Cádiz, Imprenta Real, 1812, pp. 87-88. El artículo 322 de la Constitución de Cádiz establecía: “Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios, fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino obteniendo por medio de la Diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios”.

⁴⁰⁴ ACD. Constitución Política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Cádiz, Imprenta Real, 1812, p. 4. El artículo 8 establecía: “También está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado”. Por su parte el artículo 339 recogía: “Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno”.

intentaba suplir las carencias derivadas de la inexistencia de una base estadística fiable para aplicar otro método⁴⁰⁵. También se declaraban sujetos a la nueva renta directa los productos de fincas pertenecientes a los propios de los pueblos, y el importe de las rentas o contribuciones que se pagaban a la Corona y que se cargaban sobre las propiedades territoriales, rústicas o urbanas.

En el caso de que fueran los titulares los que ejercieran la actividad industrial la base imponible la compondrían las rentas, asimilándolas a lo que pudieran obtener si la tuvieran arrendada. En el caso de que los obligados tributarios fueran otros, la base imponible de la contribución la compondría las ganancias, descontados los arrendamientos a los que estuvieran obligados para el mantenimiento de la actividad industrial. En este grupo de actividad industrial también se consideraban integrados los abogados, médicos, cirujanos, relatores y a los profesores universitarios, siempre que obtuvieran ganancias⁴⁰⁶.

Se recogía explícitamente la obligación de tributación de los trabajadores que ostentaban oficios públicos, como eran los escribanos, procuradores, receptores y corredores de cambio y lonja. A los empleados públicos que hubieran sufrido recortes salariales, con arreglo al Decreto de la Junta Central de 6 de diciembre de 1809 y a

⁴⁰⁵ Artola Gallego, M., *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, Madrid, Alianza Universidad, 1986, p. 223.

⁴⁰⁶ López de Juana Pinilla, J., *Biblioteca de la Hacienda de España*, tomo III, p. 18. Decreto de 13 de septiembre de 1813 de las Cortes extraordinarias extinguiendo las rentas provinciales, sus equivalentes y agregadas, y también las estancadas. Este supuesto estaba recogido en el artículo XVII del Decreto y decía textualmente: “En la misma clase se considerarán para el pago de esta contribución los abogados, relatores, médicos, cirujanos y todos los profesores de qualquiera ciencia o facultad, mientras estén en ejercicio de ellas, y les produzca utilidad ó ganancia”.

los de las Cortes de 2 de diciembre de 1810, 9 de octubre de 1812, 22 de marzo de 1813 y el último de 13 de septiembre de 1813, se les compensaría las cantidades que tuvieran que abonar con los recortes que habían soportado. Esta medida solo estaría vigente hasta que volvieran a tener integro su sueldo, pues a partir de ese momento deberían hacer frente al pago total de las cantidades que les correspondiera abonar.

Los propietarios de las fincas rústicas o urbanas estaban obligados a abonar las cuotas que, por esta razón, se les repartirían por las ciudades en que estuvieran situadas. Los que obtuvieran rentas por oficios enajenados tendrían que tributar donde estuvieran los oficios o se devengasen las ganancias. Por su parte, los que ejercieran alguna industria, arte, oficio, profesión y los comerciantes al por menor debía tributar donde ejercieran su actividad.

Fruto de los arduos debates, fue muy importante el criterio que el decreto recogió para la distribución de la contribución directa entre las provincias, conforme a lo establecido en los artículos 8 y 344 de la Constitución⁴⁰⁷. El censo que finalmente se utilizaría sería el formado en 1799 y publicado en 1803. Para poder corregir los desajustes que pudieran existir respecto a la riqueza del momento, la de 1813, se decidió utilizar el estado comparativo de las de las provincias presentado por la

⁴⁰⁷ACD. Constitución Política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Imprenta Real, 1812, p.94. El artículo 344 de la constitución contemplaba que: “Fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las provincias, a cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente a su riqueza, para lo que el Secretario del Despacho de Hacienda presentará también los presupuestos necesarios”. Los presupuestos se presentaron ante las cortes en la sesión del día 7 de septiembre recogida en el Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, vol. VIII, número 966, pp. 6138-6139.

comisión extraordinaria de hacienda y que fue aprobado en la sesión del 22 de agosto⁴⁰⁸. Se preveía que en el caso de que el cálculo de la riqueza no se ajustara a la realidad con desproporción manifiesta, quien sufriera esta situación obtendría una indemnización igual al perjuicio que pudiera sufrir en dos posibles modalidades o con descuento o como pago efectivo a cargo de las cuotas del año inmediato.

Para la asignación de las cantidades a cada provincia el Gobierno estaba obligado a emitir órdenes a las Diputaciones provinciales y a los Intendentes para que recogieran la información necesaria para que la remitieran al Gobierno central y de modo que pudiera conocer el verdadero estado de la riqueza en los tres ramos (territorial, industrial y comercial). El Gobierno elevaría una propuesta a la Cortes para que la pudieran dictaminar. Una vez establecida la cantidad para cada provincia, correspondería a cada Diputación aprobar el repartimiento de la contribución entre las ciudades y pueblos según lo que estaba previsto en el artículo 335 de la Constitución⁴⁰⁹. Por su parte los Ayuntamientos se encargarían de formar el cupo que

⁴⁰⁸Diario de las Sesiones de las Cortes de Cádiz, ACD, 1810-1813, vol. VIII, número 966, pp. 6026-6030.

⁴⁰⁹ACD. Constitución Política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Cádiz, Imprenta Real, 1812, pp. 90-92. Según el artículo 335 tocaría a las Diputaciones: “Primero. Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia. Segundo. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas, para que con su Vº. Bº. recaiga la aprobación superior, cuidando de que en todo se observen las leyes y reglamentos. Tercero. Cuidar de que se establezcan Ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el art. 310. Cuarto. Si se ofrecieren obras nuevas de utilidad común de la provincia, o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crean más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes. En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la Diputación, con expreso asenso del Jefe de la provincia, usar, desde luego, de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes. Para la recaudación de los arbitrios, la Diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la Diputación, se remitirán al Gobierno para que las haga reconocer y glosar y,

correspondería a cada contribuyente y del envío a la Tesorería respectiva de las cantidades recaudadas. Eran los Ayuntamientos los encargados de la recaudación y remisión de las cantidades a los órganos centrales del Estado, según lo dispuesto en el artículo 321 de la Constitución⁴¹⁰.

Para poder realizar las funciones encomendadas en el Decreto, los Ayuntamientos y las Diputaciones se podían valer de cuanta información que pudiera serles de utilidad para configurar un buen reparto de la contribución, incluyendo los datos de los encabezamientos usados en las extintas rentas provinciales y las cuotas utilizadas en el equivalente en Aragón. Era evidente la carencia de datos censales fidedignos que

finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación. Quinto. Promover la educación de la juventud conforme a los planos aprobados, y fomentar la agricultura la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos. Sexto. Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas. Séptimo. Formar el censo y la estadística de las provincias. Octavo. Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren. Noveno. Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia. Décimo. Las Diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten abusos; todo lo que las Diputaciones pondrán en noticia del Gobierno”.

⁴¹⁰ACD. Constitución Política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Cádiz, Imprenta Real, 1812, pp. 86-87. El artículo 321 determinaba que correspondía a los Ayuntamientos: “Primero. La policía de salubridad y comodidad. Segundo. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público. Tercero. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran. Cuarto. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva. Quinto. Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común. Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban. Séptimo. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Octavo. Formar las Ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provincial, que las acompañará con su informe. Noveno. Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso”.

aseguraran la nueva contribución, lo cual ponía en duda si se iba a realizar un reparto con justicia y equidad. Fue por ello que se previó recurrir a los métodos utilizados para el cobro de los tributos que se estaban derogando. Dicha previsión ya se recogía en el artículo XXVII del Decreto del 13 de septiembre de 1813⁴¹¹: “Las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se valdrán de quantos medios les sugiera su zelo y prudencia para enterarse cumplidamente de los hechos sobre los que han de fundar esta distribución, teniendo presente los encabezamientos de los pueblos por Rentas provinciales en las provincias de los que se llamaba Corona de Castilla, y en las de Aragón las quotas que por equivalentes han pagado hasta ahora, y conformándose en todo á la letra y espíritu de los artículos citados de la Constitución”.

Se acompañaba al Decreto un Instrucción separada para las Diputaciones provinciales, con el objeto de informar y facilitar la ejecución de la implantación de la reforma en los diferentes territorios⁴¹². Destaca en esta instrucción la manera en la que se debía obtener la información necesaria por parte de las provincias de la riqueza territorial, industrial y comercial que era la base para una justa repartición de la contribución directa. En cuanto a la territorial establecía que a falta de datos exactos se podía utilizar los productos de los diezmos de cada pueblo en un quinquenio

⁴¹¹López de Juana Pinilla, J., *Biblioteca de la Hacienda de España*, tomo III, p. 20. Decreto de 13 de septiembre de 1813 de las Cortes Extraordinarias extinguiendo las rentas provinciales, sus equivalentes y agregadas, y también las estancadas.

⁴¹²*Instrucción para las Diputaciones provinciales, que acompaña al decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias de 13 de septiembre de 1813, dirigida a uniformar y facilitar la ejecución del mismo decreto, y establecimiento de una contribución directa sobre la riqueza territorial, industrial y comercial, en lugar de las Rentas provinciales y estancadas que quedan extinguidas*. Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación, Cádiz, Imprenta Nacional, 1813, tomo IV, pp. 237-241.

contando desde 1803 a 1808, con lo que se hacía caso a lo solicitado por Mejía Lequerica. En la crítica a la utilización del censo de 1799 realizada en el debate de la sesión plenaria del 1 de agosto realizaba una petición consistente en que se tuviera referencia como mínimo a un quinquenio de la riqueza del país al parecerle escaso un año. En cuanto a la riqueza industrial se solicitaba a las diputaciones que adquirieran noticias de otras contribuciones anteriores y se diera información de todos los negocios que pudieran dar ganancias. Respeto al comercio se requería que se realizara un trabajo de investigación en cada pueblo para poder conocer los negocios al por mayor y al menor existentes y que pudieran estar sujetos a tributación. De la imprecisión de la instrucción y de la falta de información se deducen las graves carencias estadísticas existentes y las dificultades, máxime en plena guerra, para poder afrontar con éxito cambios tan esenciales.

Continuaba el decreto recogiendo que deberían ser las Cortes las que sancionaran definitivamente los gastos presupuestarios, sobre la base de lo establecido en el artículo 341 de la Constitución⁴¹³, y cupos de cada provincia para poder financiarlos. Tanto la distribución de los cupos provinciales para cada ciudad o pueblo, como los municipales para cada ciudadano debían ser expuestos públicamente y abiertos a las reclamaciones durante un periodo concreto.

⁴¹³ACD. Constitución Política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, Cádiz, Imprenta Real, 1812, p. 85. El artículo 314 establecía: “Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público y las contribuciones que deban cubrirlos, el Secretario del Despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás Secretarios del Despacho el respectivo a su ramo”.

Especial era el trato que se dispensaba a las provincias de ultramar que quedaban exentas de la aplicación del nuevo sistema de contribuciones hasta que se pronunciara la Comisión extraordinaria de Hacienda que se había configurado al efecto y que estaba integrada por los diputados provenientes de las colonias. La idea era extender el sistema a los territorios de ultramar, pero no se haría hasta el pronunciamiento de la Comisión extraordinaria.

El día 14 de septiembre se publicaron las cuotas señaladas para cada provincia de la nueva contribución directa⁴¹⁴. Las rentas existentes hasta el momento proporcionaban 465.956.293 reales de vellón mientras que la previsión realizada para el año 1814 situaba una recaudación mediante el nuevo sistema de contribuciones de 516.864.322 reales de vellón, muy lejos de las grandes cantidades que necesitaba el erario público para poder sufragar los ingentes gastos derivados del conflicto bélico. Las cantidades asignadas a cada provincia se distribuían de la manera que se refleja en el siguiente cuadro:

⁴¹⁴Decreto CCCXIII: “Quotas señaladas a las provincias por razón de la contribución directa” en Colección de los Decretos y Órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde su instalación, Cádiz, Imprenta Nacional, 1813, tomo IV, pp. 271-274.

Tabla 3 Cuotas señaladas para cada provincia con la nueva contribución directa.

Provincias	Cupo
Álava.....	4.369.695
Aragón.....	45.088.421
Asturias.....	7.801.072
Ávila.....	4.082.048
Burgos.....	21.202.511
Cataluña.....	31.918.160
Córdoba.....	16.814.533
Cuenca.....	14.319.215
Extremadura.....	23.972.345
Galicia.....	30.635.804
Granada.....	35.354.726
Guadalajara.....	12.417.989
Guipúzcoa.....	2.615.848
Jaén.....	9.520.894
León.....	9.697.868
Madrid.....	6.316.735
La Mancha.....	12.492.063
Murcia.....	11.252.199
Navarra.....	12.411.830
Nuevas Poblaciones.....	808.051
Palencia.....	7.770.345
Salamanca.....	15.203.647
Segovia.....	16.850.529
Sevilla.....	24.186.766
Soria.....	13.615.532
Toledo.....	27.863.571
Toro.....	6.299.118
Valencia.....	50.471.142
Valladolid.....	8.662.530
Vizcaya.....	5.548.759
Zamora.....	2.495.443
Islas Baleares.....	14.606.698
Canarias.....	7.198.235

TOTAL.....	516.864.322 r.v.

Fuente: Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de Cádiz. Imprenta Nacional, 1813.

De esta manera nacía una reforma tributaria que tuvo un escaso éxito debido a la distancia existente entre sus planteamientos teóricos y la dura realidad del país, en un momento crucial en su historia. Para Fontana estamos ante un proyecto poco innovador, que no fue bien recibido por la sociedad y por los intelectuales de la época debido a su desconexión con la situación de España y a la falta de confianza para su implantación⁴¹⁵. Por su parte, Artola considera que, a pesar de sus buenas intenciones en la universalización de la tributación fiscal, con el reparto de la carga tributaria y en el establecimiento del principio de igualdad⁴¹⁶, la reforma surgía con muchas dificultades por las extremas dificultades del año 1813. Estamos ante un plan óptimo construido en unas circunstancias adversas, que tendría muchas trabas para su puesta en marcha. La nueva contribución directa fue considerada una dura carga para un país diezmado y empobrecido por la guerra y con un sistema productivo destruido. El rechazo fue inmediato por parte de la población, y sin la estructura de recaudación necesaria, los resultados recaudatorios serían especialmente negativos.

⁴¹⁵Fontana, J, y Garrabou, R., *Guerra y Hacienda. La Hacienda del gobierno central en los años de la Guerra de la Independencia (1808-1814)*, p. 91.

⁴¹⁶Artola Gallego, M., *La Hacienda del siglo XIX. Progresistas y moderados*, p. 40.

CAPÍTULO VI

EL SEXENIO ABSOLUTISTA

En 1814 se llegaba al final de la Guerra de la Independencia y se producía el retorno de Fernando VII. Con la restauración del absolutismo, las reformas fueron derogadas y volvía a tener vigencia el viejo sistema tributario del Antiguo Régimen. La Constitución de 1812 dejaba de estar vigente y todas las incipientes propuestas para la consecución de una fiscalidad progresiva y sustentada sobre la igualdad de tributación, la universalidad y la capacidad tributaria de todos los españoles fueron aparcadas, volviendo a dar paso al sistema de privilegios característico de la hacienda española del siglo XVIII. Con la vuelta del rey se había generado una gran expectación ante la posición que adoptaría respecto a la Constitución de 1812 y los derechos contemplados en ella. El monarca, tras el Manifiesto de los Persas⁴¹⁷, declaró, mediante un decreto de 4 de mayo⁴¹⁸, nula la Constitución, abolió los

⁴¹⁷El documento que un grupo de diputados de las Cortes Generales presentó a Fernando VII en Valencia en 1814, recibió el nombre de Manifiesto de los Persas a causa de su encabezamiento que decía así: "Señor: era costumbre entre los antiguos persas pasar cinco días en anarquía después del fallecimiento del rey, a fin de que la experiencia de los asesinatos, robos y otras desgracias les obligase a ser más fieles a su sucesor. Para serlo España a V.M. no necesitaba igual ensayo en los seis años de su cautividad; del número de españoles que se complacen al ver restituido a V.M. se ha mudado el sistema al momento de verificarse aquella, y nos hallamos al frente de la nación en un Congreso que decreta lo contrario de lo que sentimos, y de lo que nuestras provincias desean, creemos un deber manifestar nuestros votos y circunstancias que los hacen estériles, con la conclusión que permita la complicada historia de seis años de revolución..."

⁴¹⁸Real Decreto de Fernando VII derogando la Constitución en Valencia a 4 mayo 1814. Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2012. En uno de los fragmentos del Decreto conocido también como Decreto de Valencia se decía: "Por manera que estas bases pueden servir de seguro anuncio de mis reales intenciones en el gobierno de que me voy a encargar, y harán conocer a todos no un déspota ni un tirano, sino un Rey y un padre de sus vasallos. Por tanto, habiendo oído lo que unánimemente me

derechos que la misma reconocía y los logros democráticos del período constitucional y recuperó el absolutismo del Antiguo Régimen. Desde ese momento se desencadenó la represión monárquica contra los liberales y una acción decidida para la eliminación de todas las reformas. La persecución llevada a cabo por el nuevo gobierno absolutista provocó que muchos liberales tuvieran que escapar, marchándose al exilio⁴¹⁹.

Una de las primeras medidas adoptadas por el régimen absolutista fue la abolición de las contribuciones directas como un intento de aplacar el descontento popular. Sin embargo, existía la conciencia política y hacendística de que, no siendo las reformas planteadas en el período constitucional del agrado popular y del rey, era necesario acometer cambios que procuraran recursos a las maltrechas arcas públicas, muy deterioradas por el costoso mantenimiento de los ejércitos combatientes en la guerra de la independencia y en los conflictos que se habían desencadenado en América. De

han informado personas respetables por su celo y conocimientos, y lo que acerca de cuanto aquí se contiene se me ha expuesto en representaciones, que de varias partes del reino se me han dirigido, en las cuales se expresa la repugnancia y disgusto con que así la constitución formada en las Cortes generales y extraordinarias, como los demás establecimientos políticos de nuevo introducidos, son mirados en las provincias; los perjuicios y males que han venido de ellos, y se aumentarían si yo autorizase con mi consentimiento, y jurase aquella constitución; conformándome con tan decididas y generales demostraciones de la voluntad de mis pueblos, y por ser ellas justas y fundadas, declaro que mi real ánimo es no solamente no jurar ni acceder a dicha constitución ni a decreto alguno de las Cortes generales y extraordinarias, a saber, los que sean depresivos de los derechos y prerrogativas de mi soberanía, establecidas por la constitución y las leyes en que de largo tiempo la nación ha vivido, sino el de declarar aquella constitución y tales decretos nulos y de ningún valor y efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubieran pasado jamás tales actos, y se quitasen de en medio del tiempo alguno, y sin obligación en mis pueblos y súbditos, de cualquiera clase y condición, a cumplirlos ni guardarlos...”.

⁴¹⁹Sánchez Mantero, R., *Fernando VII, un reinado polémico*, p. 62.

esta manera, se aprobaron el Real Decreto de 31 de agosto de 1815⁴²⁰, para rescatar el sistema tributario previo a 1799 y la Instrucción General de Rentas Reales de 1816⁴²¹ que lo complementaba y que Fontana denominará “frustrada contrarreforma”⁴²² por tratarse de una vuelta al pasado y al sistema tributaria del siglo XVIII.

⁴²⁰ Martín de Balsameda, F., *Decretos de Don Fernando VII. Año segundo de su restitución al trono de las Españas*, tomo II, Madrid, Imprenta Real, 1819, pp. 606-608. Libro en el que se refieren todas las reales resoluciones generales que se han expedido por los diferentes ministerios y consejos en todo el año de 1815.

⁴²¹ *Real Decreto e Instrucción General de rentas reales, en que se declaran las facultades del Superintendente general de la Real hacienda y sus Subdelegados con relación a las mismas, y se prescriben las de la Dirección general y demás empleados en su administración, intervención, manejo y recaudación*. Imprenta de D. José García de la Vega y compañía, Madrid, año 1816. Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia.

⁴²² Fontana Lázaro, J., *Hacienda y Estado en la crisis del antiguo régimen español: 1820-1833*, p. 49.

6.1. El Real Decreto de 31 de agosto de 1815 y el Real Decreto e Instrucción General de rentas reales de 1816

La conocida como contrarreforma fue impulsada por González Vallejo⁴²³, recuperando mediante el Real Decreto de 31 de agosto de 1815 todo lo que estaba vigente antes del Real Decreto de 25 de septiembre de 1799. Se restablecía el sistema de la Real Hacienda y se suprimían las Direcciones Generales de: Rentas, Administración General de Tabaco, Contadurías principales y Tesorerías de Corte, reduciendo la organización a una sola administración. En el Real Decreto de 1815 se decía:⁴²⁴ “ he oído los dictámenes de varias personas acreditadas por su ilustración, prudencia y amor a mi Real servicio, y me he convencido que solamente que solamente puede detenerse el curso del general desorden restableciendo absolutamente el sistema de las Rentas Reales al estado que tenían en la época de su prosperidad, y exenta de las oscilaciones y choques de encontrados métodos y opiniones, dejando para los sucesivos las reformas naturales y progresivas que sean únicamente efecto del tiempo y de la experiencia, y no de violentas novedades y teorías arriesgadas”.

Por su parte, la instrucción general de rentas reales de 1816 se encargó del desarrollo y especificación del mandato que había sido dado en el Real Decreto. Recuperaba el sistema de rentas del Antiguo Régimen con la idea de perpetuarlo y consolidar la idea

⁴²³González Vallejo, Rafael (1769-1824). Fue Secretario del Despacho de Indias en 1785 y de Guerra, Ordenes Militares y del Maestrazgo en 1792. Posteriormente sería nombrado Consejero de Guerra y Hacienda en 1797. Con la restauración absolutista de Fernando VII fue Secretario del despacho de Hacienda en 1815. Murió en Madrid en 1824.

⁴²⁴Martín de Balsameda, F., *Decretos de Don Fernando VII. Año segundo de su restitución al trono de las Españas*, p. 607.

absolutista del monarca eliminando todo vestigio tanto del modelo de contribución única aprobado en la reforma de 1813 como de las reformas en la organización de la administración pública que preveía. En la exposición de motivos del Real Decreto, por el que se aprobaba la Instrucción, se argumentaba, de una parte, que se trataba no de una nueva regulación sino de una recopilación de las rentas y procedimientos previos a la Constitución de 1812 y, de otra, establecía unos principios que no eran ciertos y que intentaban ocultar el verdadero contenido de la nueva norma⁴²⁵: “Para que quede recopilado un verdadero y completo sistema de rentas de la Corona con absoluta uniformidad, conexión universal, y demostrables ventajas.....”.

Se eliminaban los principios constitucionales de igualdad y capacidad tributaria, la proporcionalidad entre el impuesto y la renta disponible y se recuperaban los privilegios que se habían venido disfrutando hasta la aprobación de la carta magna de Cádiz, y la desigualdad en la aportación de recursos de los españoles para la atención de las obligaciones de sufragar los gastos del Estado. Todo ello iba ligado a la concepción absolutista en la estructura política y económica del país. La aplicación del viejo sistema de rentas implicaba un cambio profundo respecto a la visión constitucional en la organización de la administración del Estado. Un sistema tributario que se sustentaba sobre una concepción antidemocrática de las relaciones de los individuos con el gobierno, que eliminaba la nueva visión liberal de Nación, volviendo a la idea de que surgía de la voluntad del soberano y no de la de los

⁴²⁵Real Decreto e Instrucción General de Rentas Reales, Madrid, Imprenta de D. José García de la Vega y compañía, 1816, p. 3.

ciudadanos. La vuelta al pasado se fijó de la siguiente manera en la Instrucción⁴²⁶:

“Las contribuciones emanan de mi soberana autoridad: ninguna se creará, aún con el nombre de arbitrios, ni se alterarán las establecidas, ni se harán gracias en los derechos, ni se concederán esperas, sin que mi Real voluntad se haga entender por el Secretario del despacho de hacienda Superintendente general”.

Se propusieron medidas cuyo fin fue la reinstauración de los sistemas de rentas anteriores a la reforma constitucional, tanto de Castilla como de Aragón. En el caso del territorio castellano rescatando las rentas provinciales y generales, el sistema de aduanas interiores y exteriores, los estancos y las contribuciones eclesiásticas. Quedaba eliminada la contribución única y las reformas en la administración pública que habían sido elaboradas en Cádiz. Con estas medidas se perdían los principios básicos constituciones de igualdad, la tributación en función de la riqueza, la universalidad del sistema y la eliminación de privilegios. Se impedía con ello desarrollar las medidas que habían intentado conciliar el plan de rentas públicas con un programa de gobierno, cuyos objetivos habían sido impulsar el desarrollo económico y garantizar la libertad de los ciudadanos a la vez que se creaba una nueva estructura administrativa y se fomentaba la agricultura, la industria y el comercio externo e interno. La idea fundamental del antiguo sistema, ahora recobrado, era la consolidación y perpetuación del sistema absolutista de gobierno.

⁴²⁶Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (en adelante RAJYL). *Real Decreto e Instrucción General de las Rentas Reales*. Artículo primero, expositivo IV, Madrid, Imprenta de D. José García de la Vega y compañía, 1816, p. 4.

El sistema de rentas comenzaba en el Capítulo VIII del Real Decreto bajo el título de Rentas provinciales⁴²⁷ y estableciendo la dualidad del sistema tributario⁴²⁸. Para las provincias de la Corona de Aragón e Islas Baleares continuaría vigente la recaudación con el sistema de equivalente, asimilaba este nombre a las diferentes figuras existentes en estos territorios (talla, catastro, rala y equivalente), aunque añadía que sus reglamentaciones serían diferentes en función de los territorios. Se equiparaban los nombres, pero se respetan sus diferentes estructuras impositivas: “En las provincias de la Corona de Aragón e Islas Baleares continuará la contribución provincial señalada o que se señalase; y se hará en adelante su cobro con el solo nombre de Equivalente sobre las bases de los reglamentos particulares de cada una”.

Por su parte en los territorios de la Antigua Corona de Castilla se restablecía el anterior sistema de rentas provinciales: “En las de Castilla y León, ínterin S.M. acuerda las variaciones que convengan a su Real servicio y al bien público, seguirán las alcabalas, cientos, millones, fiel medidor, y demás derechos que se recaudan con la denominación de Rentas provinciales”. Volvía a estructurarse un modelo tributario fundamentado en las contribuciones sobre el consumo y con un sistema de recaudación que recuperaba las figuras del arrendamiento y el encabezamiento. “Sus productos, que consisten en los derechos de consumo de unas especies, y en los de la venta o permuta de las no exceptuadas, se recaudarán por administración, por ajuste, por arrendamiento, y por encabezamiento”. A su vez, se rehabilitaban los privilegios

⁴²⁷Biblioteca de la RAJYL. Real Decreto e Instrucción General de Rentas, pp. 101-126.

⁴²⁸Biblioteca de la RAJYL Real Decreto e Instrucción General de Rentas, p. 101.

de los pueblos y particulares, ya fueran perpetuos o temporales, los derechos exclusivos de la Corona, los privilegios nobiliarios y las gracias concedidas al Estado eclesiástico⁴²⁹. Finalmente, en este capítulo volvía a adquirir vigencia la regulación de aduanas tanto interiores como exteriores previa al Real Decreto de 1799, lo que volvía a establecer la limitación al comercio interior que tantos debates había ocasionado y que había supuesto una constante batalla para el pensamiento liberal español.

Los capítulos IX, X, XI estaban dedicados a las rentas estancadas, a la renta del tabaco, de salinas y del papel sellado respectivamente⁴³⁰. En cuanto al tabaco, se centralizaba su administración en el Estado, estableciendo la Real Fábrica en Sevilla, la factoría general en Cádiz, y las de depósito en Madrid, Gijón, San Sebastián y San Lois en La Coruña, desde las que posteriormente se distribuía a las provincias⁴³¹. En el caso de las salinas se prohibía el transporte en embarcaciones extranjeras y la compra en puertos foráneos. Especial atención se daba a la lucha contra el fraude para lo cual los fletamentos de los barcos solo se podían realizar por los administradores generales de las provincias o por los de las fábricas. A excepción de las capitales y cabezas de partido y de los pueblos que tuvieran menos de mil habitantes, solo se podía acopiar en los pueblos que no estuvieran a más distancia de cuatro leguas de las costas, de las fronteras y de las fábricas de sales. En todo caso, los acopios nunca

⁴²⁹Biblioteca de la RAJYL. Real Decreto e Instrucción General de Rentas, p. 102.

⁴³⁰Biblioteca de la RAJYL. Real Decreto e Instrucción General de Rentas, pp. 126-141.

⁴³¹Biblioteca de la RAJYL. Real Decreto e Instrucción General de Rentas, pp. 126-132. Capítulo IX dedicado a las rentas del tabaco y a la administración de la misma.

podían ser superiores a la proporción con el consumo de los vecinos de cada pueblo o ciudad. Para el papel sellado se establecía que los administradores generales remitirían a la Dirección general un estado anual demostrativo del papel sellado que necesitara cada provincia, para lo cual se tendría como referencia la venta de los años anteriores. Se debían tener en cuenta las Reales cédulas de 23 de julio de 1794 y de 11 de febrero de 1815 para su regulación y administración.

El noveno, el escusado y las tercias reales venían recogidas en el capítulo XII⁴³², el primero era un noveno extraordinario de los diezmos (estaban exentos las encomiendas de las casas excusadas, del rey, de los infantes, los diezmos exentos aplicados al Crédito público y las tercias no enajenadas de la Corona. Por su parte en los lugares donde el rey llevara todos los diezmos y en los maestrazgos no se recaudaría el noveno y tampoco a los párrocos en los que la congrua no alcanzara los 600 ducados.

Las rentas de la pólvora, el plomo y las rentillas estaban reguladas en el capítulo XIII y el capítulo XIV se dedicó a las rentas que pudieran provenir de fábricas, factorías y minas, debiéndose establecer regulaciones específicas de desarrollo por sus características científicas y económicas⁴³³. Terminaba la instrucción con los

⁴³²Biblioteca de la RAJYL. Real Decreto e Instrucción General de Rentas, pp. 142-157. Capítulo XII dedicado a las Tercias reales, Escusado y Noveno y a la administración de las mismas.

⁴³³Biblioteca de la RAJYL. Real Decreto e Instrucción General de Rentas, pp. 157-159. Capítulo XIII dedicado a las rentas de la pólvora, plomo y rentillas, pp. 157-158 y el capítulo XIV dedicado a las fábricas, factorías y minas, pp. 158-159.

resguardos en el capítulo XV, para los cuales se preveía una profusa regulación⁴³⁴. Se establecía un solo resguardo por provincia y otro por cada puerto encargados de atender al servicio de todas las rentas reales. Especial atención se dedicaba a la regulación del gran problema del contrabando que minaba los recursos de la hacienda pública. Se exigía una correspondencia oficial y fluida con los Administradores generales de aduanas y tabaco en los puertos y también con los de las aduanas interiores. Para el caso de las provincias interiores que no tuvieran aduanas, en sus capitales se deberían entender con los administradores de rentas provinciales y estancadas.

⁴³⁴Biblioteca de la RAJYL. Real Decreto e Instrucción General de Rentas, pp. 160-175. Capítulo XII dedicado a los Resguardos y a la administración de los mismos.

6.2. La reforma de Garay de 1817

El gobierno, rápidamente, fue consciente de que la recopilación de la legislación y el sistema de rentas previo a 1799 e impulsado por González Vallejo no era suficiente, debido a los recursos escasos que proporcionaba, a la falta de eficacia de la administración, a los altos índices de fraude existentes y a las reclamaciones económicas y de liberalización de la cada vez más fuerte burguesía. Fue por todo ello que se optó por explorar nuevas vías que, sin abandonar el sistema de tributación tradicional, pudiera incorporar figuras nuevas, con principios diferentes, que posibilitaran más equidad, igualdad y más recursos. Para estudiar el posible incremento de las rentas públicas se creaba una Junta de Hacienda presidida, por el ex ministro Ibarra⁴³⁵, que se denominó “de medios”. Paralelamente, se creó otra Junta denominada “de economía” encargada de la elaboración de un presupuesto que pudiera satisfacer los gastos, afrontar el déficit y cubrir los créditos contraídos. En noviembre las dos comisiones se fusionaron con la denominación de Comité de Finanzas con el objetivo de dar una solución integral al problema económico y financiero del Estado.

En 1816 Martín de Garay⁴³⁶ es nombrado Ministro de Hacienda y una vez estudiadas las propuestas elaboradas por el comité presentó un dictamen el 6 de marzo de ese

⁴³⁵ Ibarra Mateo, José (1753-1818). Miembro de la Real Junta de Comercio, de la Real Junta General de Comercio, Moneda y Minas, de la Junta del Banco de San Carlos y Fiscal del Consejo de Hacienda, del Consejo de Castilla y del Consejo de Estado. Con la restauración absolutista de Fernando VII fue nombrado, en 1815, Director General de Rentas y Secretario de Estado y Hacienda. Falleció en 1818.

⁴³⁶ Garay y Perales Martínez de Villela y Franco, Martín de (1771-1822). Secretario de Estado interino y General con la Junta Central e intendente de Murcia. Miembro de la Comisión de Cortes encargada

mismo año. El plan de Garay contemplaba dos grandes objetivos: la reducción de los gastos y la reforma del sistema impositivo. Una vez realizado el recorte de los gastos y los ajustes presupuestarios más urgentes era precisa la reforma del sistema de rentas para conseguir cubrir las necesidades del Estado. Su propuesta fiscal estaba compuesta de dos soluciones alternativas: la primera se limitaba al reparto de una contribución extraordinaria, sin tocar en nada el sistema tributario vigente. La segunda era más ambiciosa y consistía en abolir las rentas provinciales, mantener los equivalentes en la Corona de Aragón y el resto de tributos menores, sustituyéndolos por un sistema mixto con una contribución general o directa⁴³⁷. Garay se expresaba de la siguiente manera en el dictamen: “no podré dejar de entrar en el pensamiento de cubrir nuestro déficit por medio de una contribución directa como el más suave, el más sencillo, el más ejecutivo y, por consiguiente, el más propio para sacar a la Nación y la Monarquía de los riesgos que la amenazan”.

Las cuentas presentadas por Garay en el Dictamen eran elocuentes. Los recursos que las rentas proporcionaban al erario público eran de 587.126.987 reales de vellón mientras que los gastos ascendían 1051.770.640 lo que arrojaba un enorme déficit de 453.950.653. Junto a esta dura realidad económica se reconocían los vicios de las

de la convocatoria de las mismas y constituida en 1810 y del Consejo de Estado hasta 1813. Con el regreso de Fernando VII se encargó del canal Imperial de Aragón, siendo su protector. Fue nombrado Ministro de Hacienda en 1816. Con el Trienio Liberal volvió a ser nombrado miembro del Consejo de Estado. Falleció en 1822.

⁴³⁷AHN, Estado. Plan Original de Hacienda del Sr. Ministro de este ramo D. Martín de Garay, presentado y discutido en el Consejo de Estado el 6 de marzo de 1817. Contiene 29 pliegos y 2 apéndices. Legajo 233.

rentas provinciales, los abusos de la administración y la necesidad de crear un nuevo sistema de hacienda⁴³⁸. Por esta razón que el presupuesto que fijó Garay fue de una cantidad fija de 713.973.600 reales de vellón, no pudiendo ser alterado, salvo en casos extraordinarios y que la deuda pública no aumentase más. Junto a estas dos medidas requería una revisión de los aranceles y que, en la gestión de las rentas de aduanas, estancadas, decimales y loterías se adoptasen economías y métodos para aumentar sus valores y disminuir sus cargas. La contribución sería proporcional a la riqueza de cada contribuyente, que se aplicaría en todas las poblaciones del reino, salvo en las capitales de provincia y puertos habilitados, que pagarían, en cambio unos derechos de puertas por todas las mercancías que se introdujeran en sus cascos urbanos. Se entendía como contribución general de carácter directo, pero que no tenía en cuenta la capacidad económica, a pesar de que esa era su base teórica. Estaba fijada en 300 millones de reales, de los cuales 250 millones repercutían sobre las zonas rurales y 50 millones se recaudaban en las capitales de provincias y puertos habilitados a través de los derechos de puertas⁴³⁹. Recaía sobre los haberes de los ciudadanos, ya provinieran de propiedades territoriales, industriales o comerciales y afectaba a todos los individuos de la nación, fueran eclesiásticos o seculares. La contribución se cobraba sobre el importe de la riqueza de cada provincia en función de una estadística que comparaba el valor de sus producciones, siendo los ayuntamientos los encargados de su gestión y cobro.

⁴³⁸Revista de España y el Extranjero, director y redactor principal D. Fermín Gonzalo Morón, tomo VII, Madrid, Imprenta Plazuela de San Miguel, 1845, p. 329

⁴³⁹Torras, J., “En torno a la política tributaria de los gobiernos del trienio constitucional (1820-1823)”, pp. 153-170.

Para poder hacer frente al resto del déficit también se pretendía obtener treinta millones de reales con los bienes decimales del clero, de los comendadores, grandes y señores que se exigirían por un periodo de seis años. Antes de terminar de elaborar la propuesta, desde el Gobierno, se habían iniciado conversaciones con la Santa Sede para conseguir una bula papal que había sido correspondida positivamente, facultando al rey para incluir los bienes de la Iglesia, seculares y regulares, en la nueva contribución, durante seis años y por una cantidad de treinta millones anuales previstos.

Otra medida planteada estribó en que, para la gestión del derecho de puertas, en las capitales de provincia y puertos habilitados para el comercio exterior se introdujese una administración equitativa, sencilla y con mecanismos suficientes para la lucha contra la corrupción y el fraude. También en el derecho de puertas se previó la que renta de licores y el antiguo derecho de internación solo se cobrara en las aduanas de puertos y fronteras, quedando suprimida la fiscalidad de los mismos en las fronteras interiores.

De los dos planteamientos sobre el sistema de tributación fue aceptado el segundo, que suponía la configuración de un modelo fiscal mixto y que ha sido conocido históricamente como Reforma de Garay. El plan preveía que para controlar la implantación de la reforma se crearían las denominadas juntas locales en cada pueblo, unas juntas de partido en las localidades cabeza de partido encargadas de supervisar y asesorar a las locales, y unas juntas provinciales, dirigidas por un intendente de la

administración central del Estado. El nuevo modelo contemplaba los encabezamientos en los pueblos y la contribución indirecta, o derecho de puertas, en las capitales y puertos. Garay manifestaba de esta manera su parecer en el informe: “Yo sería de dictamen que en las capitales de las provincias y en los puertos de mar habilitados subsistiesen los impuestos sobre consumos, asimilando su exacción en lo posible a Barcelona y Valencia, en donde se hace en las puertas, y estableciendo en ellas buenas tarifas y en los demás pueblos del reino se estableciera la equivalente a ellas. Todo el sistema se reduciría entonces a una especie de encabezamiento general de todos los pueblos, fuera de las capitales y puertos habilitados en los cuales debería subsistir la administración en la forma dicha, así por la dificultad de establecer contribuciones directas, como porque reuniéndose allí grandes concursos de gentes, muchas sin propiedad conocida, que no pagarían nada si se quitaban las contribuciones sobre consumos, perdería el Estado esta renta que habría de cargar sobre vasallos útiles”. Además, se preveía la adopción de medidas para configurar una estadística válida para todo el reino y conseguir economías en todos los ramos de la administración, declarándose que los gastos se ajustarían a los ingresos obtenidos, al líquido obtenido de las rentas, y a un presupuesto fijo por ministerio.

Esta propuesta de Garay para afrontar el déficit del Estado se complementó con una segunda que se aprobó el 3 de mayo de 1817 consistente en un Plan de Crédito Público⁴⁴⁰ con dos premisas de trabajo: cumplimiento con las obligaciones de pago de

⁴⁴⁰AHN, Estado. Plan de Crédito Público (1817 b), 3 de mayo de 1817. Contiene 29 pliegos y 2 apéndices. Legajo 233.

la deuda pública para seguir teniendo opciones a nuevos créditos e iniciar un proceso de amortización de bienes eclesiásticos especialmente con los confiscados, despoblados, baldíos y realengos, obras pías, bienes mostrencos, secularizados y predios.

La implantación acelerada de la reforma, la deficiente base estadística utilizada, las grandes cantidades que se pretendían recaudar y el no haber trasladado unas mínimas normas para su puesta en funcionamiento, produjeron una gran confusión. Para intentar corregirla en febrero de 1818 se publicaron los denominados “*modelos para la contribución general del reino*” en los que se fijaron las reglas a las que tendría que ajustarse la estadística de riqueza que debían realizar los pueblos. Esto provocó que el desconcierto fuera aún mayor por la complejidad de las instrucciones dadas. El modelo de reforma fue un fracaso absoluto. Las autoridades locales se vieron impedidas para aplicarla por su alta dificultad y la recaudación fue mínima. La reforma de Garay había fracasado y este fue destituido con ocasión de la crisis de gobierno del verano de 1818⁴⁴¹.

A pesar de su sustitución, se mantuvieron varios de sus colaboradores en el nuevo gabinete de Hacienda, lo que permitió que se continuaran los trabajos iniciados por Garay. Tal y como manifiesta Fontana, se destituyó al ministro de hacienda, pero el sistema permaneció: “La prueba es que Garay no ha sido sustituido por alguien que propugne una nueva orientación, ni siquiera por alguien desligado de su experiencia,

⁴⁴¹Fontana Lázaro, J., *La quiebra de la monarquía absoluta*, p. 23.

sino por una parte de su propio equipo, por los más activos y capaces de sus colaboradores: los directores generales de rentas”⁴⁴². Al frente del ministerio se situaron los responsables de las dos direcciones generales, José de Imaz, López de Juana Pinilla y López Ballesteros. Los esfuerzos del nuevo equipo fueron vanos, no consiguieron solventar los graves problemas derivados de la ausencia de una estadística fiable y veraz que permitiera valorar la riqueza de cada contribuyente. En noviembre de 1819 se sustituyó a Imaz por González Salmón al frente del ministerio siendo una de sus primeras acciones el reconocimiento del fracaso del nuevo sistema tributario. Con la creación de la nueva Junta de Hacienda se adoptó la decisión de posponer las reformas planteadas y el estudio de nuevas medidas. Trabajos que no se pudieron culminar por el golpe de estado de Riego con el que se inició el denominado Trienio Constitucional.

⁴⁴²Fontana Lázaro, J., *La quiebra de la monarquía absoluta*, p. 313.



UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID